Truchy, Henri

Cours d'économie politique...2 v.

Paris

1923-

98-84432-2
MASTER NEGATIVE #

COLUMBIA UNIVERSITY LIBRARIES
PRESERVATION DIVISION

BIBLIOGRAPHIC MICROFORM TARGET

ORIGINAL MATERIAL AS FILMED -- EXISTING BIBLIOGRAPHIC RECORD

330
T7641 Truchy, Henri, 1864-
Cours d'économie politique, par Henri Truchy ... 2. éd., rev. et mise à jour ... Paris, Sirey, 1923-27.
2 v. 23 cm.

"Ouvrage couronné par l'Académie des sciences morales et politiques (Prix Le Dissez de Penanrun, 1922)."
Vol. 1: xvi, 492 p.; v. 2: 491 p.

403920

TECHNICAL MICROFORM DATA

FILM SIZE: 35 mm REDUCTION RATIO: 11 :1 IMAGE PLACEMENT: IA (IIA) IB IIB

DATE FILMED: 11/9/98 INITIALS: LL

TRACKING #: 33245, 33246

FILMED BY PRESERVATION RESOURCES, BETHLEHEM, PA.

BIBLIOGRAPHIC IRREGULARITIES

MAIN ENTRY: Truchy, Henri

Cours d'économie politique...2 v.

Bibliographic Irregularities in the Original Document:

List all volumes and pages affected; include name of institution if filming borrowed text.

____ Page(s) missing/not available: ____

____ Volume(s) missing/not available: ____

____ Illegible and/or damaged page(s) ____

X Page(s) or volume(s) misnumbered: v. 1 - p.141 reads p. 1

____ Bound out of sequence: ____

____ Page(s) or volume(s) filmed from copy borrowed from: ____

____ Other: ____

____ Inserted material: ____

TRACKING #: MSH33245-33246

PM-MGP
METRIC GENERAL PURPOSE TARGET
PHOTOGRAPHIC

150 mm

100 mm

A5

A4

ABCDEFGHIJKLMNOPQRSTUVWXYZ
abcdefghijklmnopqrstuvwxyz1234567890

ABCDEFGHIJKLMNOPQRSTUVWXYZ
abcdefghijklmnopqrstuvwxyz
1234567890

ABCDEFGHIJKLMNOPQRSTUVWXYZ
abcdefghijklmnopqrstuvwxyz
1234567890

1.0 mm 1.5 mm 2.0 mm 2.5 mm

PRECISION[SM] RESOLUTION TARGETS



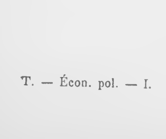
A & P International
612/854-0088 FAX 612/854-0482
8030 Old Cedar Ave. So., Ste. #215
Bloomington, MN 55425

Volume 1

HENRI TRUCHY

COURS
D'ÉCONOMIE POLITIQUE

PARIS — 22, RUE SOUFFLOT



COURS

D'ÉCONOMIE POLITIQUE

I

BOOK PRINTED IN FRANCE

Bordeaux, Imprimerie Y. Cadoret, 17, rue Poquelin-Molière.

Hommage de l'Éditeur

COURS

D'ÉCONOMIE POLITIQUE

PAR

HENRI TRUCHY

PROFESSEUR A LA FACULTÉ DE DROIT
DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

OUVRAGE COURONNÉ PAR L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES
(*Prix Le Dissez de Penanrun, 1922*).

DEUXIÈME ÉDITION
Revisée et mise à jour.

TOME PREMIER

LIBRAIRIE
DE LA SOCIÉTÉ DU
RECUEIL SIREY
LÉON TENIN, Directeur
22, Rue Soufflot, PARIS-5e

1923

AVERTISSEMENT

POUR LA DEUXIÈME ÉDITION

L'accueil favorable que le public a fait à cet ouvrage imposait à l'auteur l'obligation de réviser soigneusement le texte de la première édition, afin de le rendre plus digne de cet accueil. La révision a été faite avec le souci de ne pas changer les proportions de l'ouvrage et, malgré quelques additions nécessaires, de n'en pas augmenter sensiblement le volume. La briéveté a ses inconvénients, mais la prolixité en a de plus grands. On peut dire beaucoup de choses en peu de mots, à la condition de ne dire que ce qui est vraiment important, de ne pas confondre l'accessoire avec le principal, et de mettre chaque chose à sa place. Outre que la briéveté est une discipline salutaire pour l'auteur, elle en est une aussi pour le lecteur. Elle le force à lire sans précipitation, avec réflexion, à s'arrêter quelquefois pour bien comprendre, à revenir en arrière s'il le faut; elle contribue à lui donner de bonnes habitudes d'esprit. Le plan et l'ordonnance générale de l'ouvrage n'ont pas été changés. Quelques chapitres ont été assez profondément remaniés; les autres n'ont subi que des corrections moins importantes. On a noté, avec autant de précision qu'il a été possible, ce que la guerre et ses suites ont apporté de faits nouveaux et en quoi elles ont pu changer la figure ancienne des choses. Cela était encore malaisé à démêler lors de la première édition, et n'est pas toujours très facile actuellement. La documentation statistique, qui était imparfaite, souvent tar-

AVERTISSEMENT

POUR LA DEUXIÈME ÉDITION

L'accueil favorable que le public a fait à cet ouvrage imposait à l'auteur l'obligation de réviser soigneusement le texte de la première édition, afin de le rendre plus digne de cet accueil. La révision a été faite avec le souci de ne pas changer les proportions de l'ouvrage et, malgré quelques additions nécessaires, de n'en pas augmenter sensiblement le volume. La brièveté a ses inconvénients, mais la prolixité en a de plus grands. On peut dire beaucoup de choses en peu de mots, à la condition de ne dire que ce qui est vraiment important, de ne pas confondre l'accessoire avec le principal, et de mettre chaque chose à sa place. Outre que la brièveté est une discipline salutaire pour l'auteur, elle en est une aussi pour le lecteur. Elle le force à lire sans précipitation, avec réflexion, à s'arrêter quelquefois pour bien comprendre, à revenir en arrière s'il le faut; elle contribue à lui donner de bonnes habitudes d'esprit. Le plan et l'ordonnance générale de l'ouvrage n'ont pas été changés. Quelques chapitres ont été assez profondément remaniés; les autres n'ont subi que des corrections moins importantes. On a noté, avec autant de précision qu'il a été possible, ce que la guerre et ses suites ont apporté de faits nouveaux et en quoi elles ont pu changer la figure ancienne des choses. Cela était encore malaisé à démêler lors de la première édition, et n'est pas toujours très facile actuellement. La documentation statistique, qui était imparfaite, souvent tar-

dive, incomplète, dès avant la guerre, l'est devenue bien plus encore. Alors qu'en ces temps troublés il faudrait accroître la somme et la valeur des renseignements mis à la dispositions des chercheurs, la distribution en est plus parcimonieuse que jamais. Cependant, l'économie politique ne peut avoir un caractère scientifique que si elle dispose d'une quantité suffisante de matériaux de bonne qualité. Alors que tant de fantaisies économiques prennent leur vol, il est bon que de solides réalités soient persévéramment exposées et démontrées, et elles ne peuvent l'être qu'avec le secours des données numériques. La statistique est un lest excellent, et c'est surtout sur une mer houleuse que les navires ont besoin de lest.

Août 1922.

PRÉFACE

DE LA PREMIÈRE ÉDITION

L'ouvrage que nous présentons au public sort de longues années d'enseignement de l'économie politique. Introduit dans les Facultés de droit à une place qui, au début, fut contestée peut-être et certainement modeste, l'enseignement de l'économie politique y a été peu à peu agrandi et s'étend maintenant sur deux années de licence, sans compter les cours spéciaux de doctorat. L'économie politique se sent, dans les Facultés de droit, bien chez elle, et c'est tout à fait la maison qu'il lui fallait, car entre la structure juridique et la structure économique des sociétés il y a trop et de trop étroits rapports pour qu'on puisse sans dommage disjoindre les deux études.

Destiné principalement aux étudiants inscrits dans les Facultés et qui ont des examens à subir, nous voudrions espérer que cet ouvrage ira trouver quelques lecteurs en dehors du cercle des étudiants, parmi les hommes instruits en qui le souci des questions économiques éveille des curiosités nouvelles. Il n'est inutile dans aucune occupation ou profession d'avoir des faits économiques une notion précise; ils nous entourent, ils nous pénètrent, ils forment une part importante de la vie sociale; ils agissent, que nous le voulions ou non, sur la vie privée de chacun de nous. Nous faisons tous, en quelque mesure, de l'économie politique sans le savoir et sans en savoir; sans doute vaudrait-il mieux en savoir un peu. Pour les hommes que leur intelligence,

leur culture, leur situation placent dans l'élite, c'est un bagage indispensable.

Assurément les idées économiques sont formées de bien des éléments disparates; elles ne sont jamais tout à fait libres, même chez les hommes qui mettent le plus de soin à ne juger de toutes choses qu'avec indépendance. Nos intérêts privés, la place que nous occupons dans la société, nous inclinent dans tel ou tel sens, nous disposent à tenir pour vraies et bonnes les opinions les plus conformes à ce qui nous paraît être notre avantage du moment; il est presque impossible de se dégager complètement des préjugés de profession ou de classe. Il n'en est que plus nécessaire d'avoir dans l'esprit une représentation aussi exacte que possible des faits économiques et de la structure économique, et une représentation qui ne soit pas celle seulement d'un petit coin de la réalité extérieure, du fragment de société où les circonstances nous ont placés, qui, au contraire, embrasse l'ensemble des faits et de la structure. Si l'on peut se dégager des préjugés et des opinions toutes faites, ce n'est qu'au prix de l'effort nécessaire pour gagner les crêtes d'où le regard s'étend à toutes les parties de l'horizon. Ce n'est pas seulement une question de probité intellectuelle. Il n'y a d'action économique efficace que celle dont l'homme qui la crée a pu mesurer à l'avance les limites et les répercussions, de telle sorte qu'il applique la force mise en jeu au point précis où les conséquences en seront les plus étendues. Dans toutes les matières traitées dans cet ouvrage, nous nous sommes efforcés de mettre en lumière les principes directeurs, ceux dont la connaissance permet de comprendre le complexe et le mouvant de la réalité économique.

Les hommes qui font de la théorie économique n'ont pas dans le public une très bonne réputation; ils sont presque aussi décriés que les philosophes : ce sont des assembleurs de nuées. L'idée que le public, même instruit, se fait de la théorie économique est celle d'une espèce de logomachie

inventée par des gens qui ne connaissent rien de la vie et qu'ils superposent à la pratique économique, sans qu'il y ait d'ailleurs, entre cette théorie et cette pratique, aucun lien nécessaire. Si les économistes veulent bien faire leur examen de conscience, ils reconnaîtront peut-être que certaines façons de concevoir la théorie économique peuvent donner un semblant de vérité à l'idée que s'en fait le public. Mais c'est une idée dont la fausseté est évidente pour qui conçoit l'économie politique comme une science d'observation, ce qu'elle est en fait le plus souvent, ce qu'elle devrait toujours être. L'économie politique ne peut rien apprendre qu'au spectacle de la vie; tout ce qu'elle a de substance et de force, elle le tire de l'étude des faits. Dans l'économie politique ainsi conçue, la fonction de la théorie est de faire la critique des observations amassées, de classer les faits observés, d'y démêler l'accidentel d'avec le permanent, le particulier d'avec le général, enfin de les ordonner selon les rapports nécessaires qui découlent de la nature des hommes et des choses. Fonction capitale, à défaut de quoi l'économie politique demeure un empirisme que promènent et ballottent en tous sens les circonstances et les impressions du moment. Il n'y a d'intelligence vraie et profonde des faits économiques que par la théorie; la théorie extrait du minerai des faits le métal utilisable et s'efforce d'assembler ce métal en constructions aménagées selon un plan défini. Que les économistes ne craignent donc pas de mériter et d'arborer le nom de théoricien. D'ailleurs, n'est pas théoricien qui veut; il y faut diverses qualités d'esprit; le dédain que les empiriques affectent pour la théorie rappelle aisément certaine fable de La Fontaine.

Nous avons eu le souci, dans ce livre, de mentionner et de traiter les questions qui, dans chaque ordre de matière, sont ce qu'on est convenu d'appeler des questions d'actualité. Nous n'avons pas voulu toutefois leur faire une place disproportionnée à leur importance vraie. L'économie politique ne se compose pas d'une collection de questions d'ac-

tualité mises bout à bout. Elle est l'étude d'un ensemble dont les parties sont liées, d'un certain aspect de la structure sociale. A tout moment il y a des problèmes qui, par suite des circonstances, préoccupent d'une façon particulièrement vive l'opinion publique. Qui les aborde d'emblée et n'en veut connaître que les données du moment, fragiles et changeantes, se condamne à ne jamais les bien comprendre; ils ne sont intelligibles que baignés de la lumière que dégage une étude d'ensemble, que mis à la place où apparaîtront les rapports qu'ils soutiennent avec la structure économique de l'époque. L'objet d'un livre comme celui-ci est précisément l'étude de l'ensemble et de la structure. Il ne faut pas y chercher des solutions toutes faites pour les questions du moment, mais les connaissances générales et les méthodes qui sont nécessaires pour comprendre les questions variées que le cours de la vie économique fait à tout moment émerger. Le cours doit à cet égard compléter le livre. Ce qui a sa place dans le livre, c'est surtout ce qu'il y a de stable et de permanent; le cours, plus souple et plus libre, peut suivre des méandres et promener l'auditeur à travers les questions d'actualité, y cherchant l'application et l'illustration des idées générales que le livre a pour objet de dégager. Une sorte de division du travail s'établit ainsi naturellement entre la parole écrite et la parole parlée.

D'ailleurs il ne faut pas tomber en de trop grandes illusions sur les possibilités de solutions pratiques que l'économie politique apporte aux problèmes du moment. Quand quelque chose va mal dans le corps social, et il y a toujours quelque chose qui va mal, on se tourne vers les économistes et on les somme de guérir. L'ancêtre du médecin a été le sorcier qui avait, pour tous les mauvais cas, des formules magiques. On n'en demande plus autant au médecin; mais, pour ce qui est des économistes, le public paraît en être encore à l'âge du sorcier. Il n'y a que les ignorants et les empiriques qui aient, en matière économique, des solutions toujours prêtes et qui croient guérir le mal en appliquant quelque pommade sur ce qui n'en est que le symptôme. Les maladies économiques, c'est bien souvent affaire de bonne hygiène préventive qu'on a manqué de suivre, plutôt que de remède curatif à trouver après coup. Et puis il n'y a guère d'organisme économique qui soit parfaitement sain, comme il n'y a guère d'hommes dont la santé soit toujours parfaitement bonne; il y a une part inévitable d'erreurs et de maux.

Si le public tombe dans le travers de demander aux économistes ce qu'il ne faut demander qu'aux sorciers, les économistes, de leur côté, n'évitent pas celui de se donner une compétence plus étendue qu'il ne conviendrait. Comme tous les techniciens, ils ont une tendance à ne considérer que leur propre technique, à tout ramener à elle, à ne voir dans les problèmes sociaux que les éléments qui sont d'ordre économique et à décider d'après ces seuls éléments. Mais il y a dans les problèmes sociaux bien d'autres choses que de l'économie politique; il y a de la morale, il y a du droit, il y a de la politique, il y a de la force. Il est bon que les hommes appelés au gouvernement des autres hommes sachent de l'économie politique; il serait hautement désirable qu'ils en eussent une connaissance plus approfondie que celle que généralement on leur voit et qui souvent est proche du néant. Mais on peut être un excellent économiste et un détestable homme d'Etat. La technique économique n'est qu'un des apports qui forment la matière première de l'art du gouvernement, un des éléments d'une synthèse que seuls de vrais et rares hommes d'Etat sont capables de réaliser.

La guerre longue et terrible qui vient d'ébranler le monde a certainement accru encore l'importance et l'ampleur des problèmes économiques. Elle paraît avoir fait naître chez quelques personnes la croyance que toute l'économie politique allait être renouvelée et que nous allions vivre dans un monde entièrement différent de celui auquel nous étions accoutumés. Mais les choses ne se transforment pas, d'ha-

bitude, avec cette soudaineté. Il est vrai seulement que la guerre a mis en mouvement des forces qui secouent tout le corps social, qu'elle a jeté le trouble dans les esprits, brouillé les limites du possible et du chimérique. Il n'est pas inconcevable qu'elle nous ait mis au seuil d'une longue période d'agitations sociales et que nous assistions, dans les années qui viennent, à des expériences communistes où notre civilisation européenne risquerait de s'abîmer, desquelles en tout cas, elle ne sortirait pas sans de graves dommages. Mais, quel que doive être l'avenir, il demeure utile de bien connaître la société économique que va peut-être ballotter la tempête.

Le public a fait bien des reproches aux économistes au sujet de la guerre. Il leur a reproché des erreurs graves sur sa durée et ses effets; il leur a fait grief de quelques prophéties imprudentes. Que les économistes aient commis des erreurs, cela est-il donc surprenant ? Le surprenant serait qu'ils eussent été infaillibles, car personne ne l'a été au sujet de cette guerre : ni les hommes politiques à coup sûr, ni les militaires, ni aucune sorte de techniciens. Les économistes peuvent valablement alléguer que beaucoup des prévisions imprudentes et non réalisées qu'on leur reproche ont été faites par des gens qui n'avaient pas qualité pour parler en leur nom; on peut se dire, et se croire, et être cru économiste, sans l'être; l'économie politique est vraiment la terre bénie des faux prophètes. Et puis il y avait une sorte d'entente générale tacite pour éviter de considérer avec le sérieux qu'il eût fallu l'hypothèse de la guerre. Sauf en Allemagne, où la préparation à la guerre était de tous les domaines et de toutes les heures, les peuples voulaient croire à la paix; l'illusion pacifiste les berçait; la France surtout écoutait les sirènes qui doucement la menaient vers des récifs où elle faillit périr. Si la majorité des économistes ne portait que trop peu d'attention aux problèmes économiques de la guerre, ce n'est pas tant

à eux qu'il faut s'en prendre qu'à la faiblesse et à l'aveuglement de l'esprit public.

Par ailleurs, la guerre a été un champ d'expériences où beaucoup des principes enseignés par l'économie politique ont trouvé une éclatante confirmation. Les économistes enseignaient que fabriquer de la monnaie, ce n'est pas créer de la richesse, que la multiplication des signes monétaires les déprécie et fait hausser les prix; après l'expérience des dernières années, il n'y aurait probablement plus personne pour contester cette vérité de bon sens. Ils enseignaient aussi que, lorsque les denrées sont rares et chères, ce n'est pas de les taxer qui ramène l'abondance et le bon marché; il a bien fallu en convenir, malgré les préjugés les plus tenaces. La plus grande erreur économique de la guerre a été de sous-estimer la richesse, la puissance productive, la cohésion des nations belligérantes. Mais, tout compte fait, on trouverait que les expériences de la guerre ont apporté plus de confirmations que de démentis aux doctrines des économistes; il y a d'autres corps de doctrines dont on ne pourrait pas en dire autant.

Cet ouvrage était commencé avant la guerre; il a été achevé alors qu'elle durait encore; bien des pages en ont été écrites à des heures graves où les destinées de la patrie se fixaient lentement dans les batailles. Nous ne pouvions pas, en les écrivant, détacher notre pensée de ceux pour qui elles étaient écrites, des étudiants qui avaient suivi nos leçons et qui, maintenant aux armées, souffraient et mouraient pour que la France vécût et fût grande. Entre le professeur et les élèves, il s'établit, à leur insu, une collaboration, même dans cette Faculté de Paris où les auditeurs sont, dans les cours de licence, comme une foule où le maître en chaire en connaît à peine quelques-uns par leur nom. C'est au cours public que la pensée affronte le grand jour, qu'en s'extériorisant elle s'essaie, se précise, prend pleinement conscience d'elle-même; la façon dont elle est accueillie et comprise permet d'éprouver le degré

de cohésion où elle est parvenue. En outre, se sentir responsable de la trace qu'imprimeront les paroles dites en chaire dans des intelligences jeunes et encore accessibles aux influences, cela est pour le professeur un avertissement d'avoir à ne dire que les choses qui lui paraissent, en conscience, le plus conformes à la vérité. Ceux devant qui, durant les années qui ont précédé la guerre, la substance de cet ouvrage fut ainsi, peu à peu, formée et éprouvée ne sont pas tous revenus. Beaucoup sont tombés sur la terre française qu'ils défendaient et que leur sacrifice a libérée. Que ce livre qui rassemble et résume des leçons faites à la Faculté de Droit de Paris soit dédié à la mémoire de ceux de ses étudiants qui, dans la guerre, ont donné leur vie.

Mars 1919.

INTRODUCTION

DÉFINITION ET OBJET DE L'ÉCONOMIE POLITIQUE

SECTION I

§ 1. — Objet de l'économie politique. Le caractère social de l'activité économique.

L'économie politique a pour objet l'étude de l'activité humaine en tant que cette activité est appliquée à l'acquisition des biens.

Les biens sont les choses matérielles considérées comme servant directement ou indirectement à la satisfaction de nos besoins (1). L'eau, le pain, les vêtements, les maisons d'habitation sont des biens en tant que choses propres à satisfaire notre besoin de

(1) Les économistes ont beaucoup discuté la question de savoir s'il fallait, à côté des biens matériels, instituer la catégorie des biens immatériels, c'est-à-dire les services de l'homme en tant qu'ils sont utiles économiquement. La catégorie des biens immatériels comprendrait tous les travaux humains appliqués à la production et à l'échange des biens matériels : le travail de l'ouvrier d'usine ou de ferme, celui du contremaître, de l'ingénieur, des directeurs, etc... Peut-être aussi conviendrait-il d'y comprendre tous les modes d'activité qui, sans concourir directement à la production et à la circulation des biens matériels, rendent cependant possibles ces opérations ou les facilitent : par exemple, l'activité professionnelle du juge, du médecin, du soldat. La question des biens immatériels ne vaut pas toutes les discussions auxquelles elle a donné lieu. Définir l'économie politique comme l'étude d'un aspect de l'activité humaine, c'est faire entrer dans son contenu, les uns pour la totalité et les autres pour partie, les services et travaux dont on vient de parler. Mais la terminologie est plus ferme, de contours plus nets, et elle prête moins à confusion quand on réserve le terme de biens pour désigner les objets matériels propres à la satisfaction de nos besoins. (Sur cette controverse, consulter un excellent article de notre collègue Turgeon. *Des prétendues richesses immatérielles*, in *Revue d'économie politique*, 1889).

de cohésion où elle est parvenue. En outre, se sentir responsable de la trace qu'imprimeront les paroles dites en chaire dans des intelligences jeunes et encore accessibles aux influences, cela est pour le professeur un avertissement d'avoir à ne dire que les choses qui lui paraissent, en conscience, le plus conformes à la vérité. Ceux devant qui, durant les années qui ont précédé la guerre, la substance de cet ouvrage fut ainsi, peu à peu, formée et éprouvée ne sont pas tous revenus. Beaucoup sont tombés sur la terre française qu'ils défendaient et que leur sacrifice a libérée. Que ce livre qui rassemble et résume des leçons faites à la Faculté de Droit de Paris soit dédié à la mémoire de ceux de ses étudiants qui, dans la guerre, ont donné leur vie.

Mars 1919.

INTRODUCTION

DÉFINITION ET OBJET DE L'ÉCONOMIE POLITIQUE

SECTION I

§ 1. — Objet de l'économie politique. Le caractère social de l'activité économique.

L'économie politique a pour objet l'étude de l'activité humaine en tant que cette activité est appliquée à l'acquisition des biens.

Les biens sont les choses matérielles considérées comme servant directement ou indirectement à la satisfaction de nos besoins (1). L'eau, le pain, les vêtements, les maisons d'habitation sont des biens en tant que choses propres à satisfaire notre besoin de

(1) Les économistes ont beaucoup discuté la question de savoir s'il fallait, à côté des biens matériels, instituer la catégorie des biens immatériels, c'est-à-dire les services de l'homme en tant qu'ils sont utiles économiquement. La catégorie des biens immatériels comprendrait tous les travaux humains appliqués à la production et à l'échange des biens matériels : le travail de l'ouvrier d'usine ou de ferme, celui du contremaître, de l'ingénieur, des directeurs, etc... Peut-être aussi conviendrait-il d'y comprendre tous les modes d'activité qui, sans concourir directement à la production et à la circulation des biens matériels, rendent cependant possibles ces opérations ou les facilitent : par exemple, l'activité professionnelle du juge, du médecin, du soldat. La question des biens immatériels ne vaut pas toutes les discussions auxquelles elle a donné lieu. Définir l'économie politique comme l'étude d'un aspect de l'activité humaine, c'est faire entrer dans son contenu, les uns pour la totalité et les autres pour partie, les services et travaux dont on vient de parler. Mais la terminologie est plus ferme, de contours plus nets, et elle prête moins à confusion quand on réserve le terme de biens pour désigner les objets matériels propres à la satisfaction de nos besoins. (Sur cette controverse, consulter un excellent article de notre collègue Turgeon. *Des prétendues richesses immatérielles*, in *Revue d'économie politique*, 1889).

INTRODUCTION

DÉFINITION ET OBJET DE L'ÉCONOMIE POLITIQUE

SECTION I

§ 1. — Objet de l'économie politique. Le caractère social de l'activité économique.

L'économie politique a pour objet l'étude de l'activité humaine en tant que cette activité est appliquée à l'acquisition des biens.

Les biens sont les choses matérielles considérées comme servant directement ou indirectement à la satisfaction de nos besoins (1). L'eau, le pain, les vêtements, les maisons d'habitation sont des biens en tant que choses propres à satisfaire notre besoin de

(1) Les économistes ont beaucoup discuté la question de savoir s'il fallait, à côté des biens matériels, instituer la catégorie des biens immatériels, c'est-à-dire les services de l'homme en tant qu'ils sont utiles économiquement. La catégorie des biens immatériels comprendrait tous les travaux humains appliqués à la production et à l'échange des biens matériels : le travail de l'ouvrier d'usine ou de ferme, celui du contremaître, de l'ingénieur, des directeurs, etc... Peut-être aussi conviendrait-il d'y comprendre tous les modes d'activité qui, sans concourir directement à la production et à la circulation des biens matériels, rendent cependant possibles ces opérations ou les facilitent : par exemple, l'activité professionnelle du juge, du médecin, du soldat. La question des biens immatériels ne vaut pas toutes les discussions auxquelles elle a donné lieu. Définir l'économie politique comme l'étude d'un aspect de l'activité humaine, c'est faire entrer dans son contenu, les uns pour la totalité et les autres pour partie, les services et travaux dont on vient de parler. Mais la terminologie est plus ferme, de contours plus nets, et elle prête moins à confusion quand on réserve le terme de biens pour désigner les objets matériels propres à la satisfaction de nos besoins. (Sur cette controverse, consulter un excellent article de notre collègue Turgeon. *Des prétendues richesses immatérielles*, in *Revue d'économie politique*, 1889).

nourriture et notre besoin d'abri. Un piano, une aquarelle, un livre sont des biens en tant que choses propres à satisfaire notre besoin de sensations et d'émotions esthétiques ou de connaissance scientifique. Ce sont là des biens qui servent à la satisfaction de nos besoins d'une façon directe. Il y en a d'autres qui y servent d'une façon indirecte; par exemple, une machine agricole ou industrielle sert à produire des biens que nous consommons.

L'activité humaine en tant qu'appliquée à l'acquisition des biens a deux caractères qui paraissent d'abord contradictoires, mais qui se complètent au lieu de s'opposer; elle est à la fois individuelle et sociale.

Elle est individuelle dans sa source. Elle est mue par la nécessité où sont les hommes de travailler pour subvenir à leurs besoins et pour améliorer leur condition. De l'énergie déployée par chacun pour atteindre un niveau d'existence élevé dépend le maintien et le progrès de la richesse dans la société, et, en ce sens, il est exact de dire que l'initiative individuelle est le principal ressort de la vie économique. Mais, en même temps, dans ses modes et dans ses conditions de fonctionnement, l'activité économique a le caractère d'une activité sociale. Ce n'est pas isolément que les hommes exercent leur activité économique, c'est comme parties constituantes de groupements organisés. Considérés comme agents économiques, les hommes sont, par la force des choses, dans des rapports étroits d'interdépendance; ils ont besoin les uns des autres et ils travaillent, par nécessité, les uns pour les autres. Sans doute, le caractère social de l'activité économique n'a pas toujours été aussi marqué qu'il l'est dans la vie moderne; il y a eu des organisations économiques plus simples que la nôtre, où les activités économiques individuelles dépendaient moins les unes des autres; peut-être même y a-t-il eu une préhistoire économique où toute l'activité humaine était réduite à la recherche individuelle de la subsistance. Mais il n'y pas de vie économique un peu haute sans des rapports organisés entre les activités individuelles et par conséquent sans interdépendance. Dans la vie économique moderne, il n'y a pas de place pour l'activité purement individuelle; par conséquent, ce que l'économie politique étudie, c'est un aspect des relations sociales, ce sont les relations sociales formées en vue de l'acquisition des biens.

Il arrive cependant aux économistes de raisonner sur les actes économiques d'un homme à l'état hypothétique d'isolement, de mettre en scène Robinson dans son île. C'est un procédé qui facilite l'exposition de certaines questions, mais il est dangereux, et

lorsqu'on l'emploie il ne faut pas oublier que l'on raisonne sur une hypothèse prise en dehors de la réalité.

§ 2. — Analyse des notions de production, de circulation, de répartition et de consommation.

L'activité économique s'emploie à l'acquisition des biens. C'est là une notion complexe qu'il faut analyser; l'acquisition des biens se résout en une multiplicité d'opérations que l'on peut ramener aux trois catégories fondamentales de production, de circulation et de répartition, et elle se propose de pourvoir à la satisfaction des besoins humains, c'est-à-dire à la consommation. Les biens sont produits, circulent et sont répartis en vue d'une fin dernière des opérations économiques qui est la consommation.

1° La production comprend la série des opérations dont l'objet est de modifier les choses dans leur substance ou dans leur forme afin de les rendre propres à la satisfaction des besoins humains. Nous dirons, par exemple, que l'agriculteur produit parce que son travail provoque l'action des forces mécaniques ou chimiques qui transforment en épi le grain semé dans la terre; que le meunier produit parce qu'il soumet le blé que l'agriculteur lui livre à l'action des forces mécaniques qui le transforment en farine; que le boulanger produit en faisant du pain avec cette farine : tous trois contribuent à créer l'utilité économique du pain qui nourrit les hommes. La production est l'œuvre commune de l'homme et des forces naturelles.

2° La circulation comprend la série des opérations dont l'objet est de transporter les choses d'un lieu à un autre pour les mettre à portée des besoins à satisfaire. Elle tend à placer les biens là où ils sont utiles ou le plus utiles, et c'est une fonction aussi essentielle que la production même. Si, industriel, j'ai besoin d'une machine nouvelle et de charbon pour l'alimenter, il ne suffit pas que la machine soit chez le constructeur et le charbon sur le carreau de la mine, il faut que l'un et l'autre aient été transportés dans mon usine. La circulation est un fait matériel; dans notre organisation économique, qui a pour base la propriété privée, ce fait matériel se double d'un fait juridique qui est l'échange (1), le passage des biens d'un patrimoine à un autre.

(1) Les économistes entendent l'échange en un sens plus large que les juristes. Pour ceux-ci, l'échange est le contrat défini par l'article 1702 du Code civil. Pour les économistes, l'échange s'entend de tout ce qui est transfert d'un droit sur un bien d'un patrimoine à un autre, quelle que soit la qualification juridique du contrat.

Le blé passe du patrimoine de l'agriculteur à celui du négociant en grains, puis du patrimoine de celui-ci au patrimoine du meunier; puis sous forme de farine à celui du boulanger, et enfin sous forme de pain à celui du consommateur.

Les faits de circulation et les faits d'échange ne vont pas nécessairement de pair. Il y a des faits de circulation sans échange : des matières premières circulent d'un atelier à un autre dans la même entreprise, des marchandises circulent d'un magasin à un autre d'une même société commerciale. Il y a des faits d'échange sans circulation : c'est le cas de tous les contrats relatifs aux immeubles, ou encore des opérations à terme sur valeurs mobilières ou sur marchandises; des valeurs mobilières dans un coffre-fort ou des sacs de blé dans un magasin général peuvent changer plusieurs fois de propriétaire sans déplacement.

Cependant, à envisager l'ensemble du mouvement économique, la circulation et l'échange sont des faits qui s'appellent l'un l'autre et cela explique qu'on ne prenne pas toujours soin de les distinguer, bien que ce soient deux faits de nature dissemblable, l'un, fait matériel, changement de lieu; l'autre. fait juridique, changement de patrimoine. La circulation pourra, au sens large, s'entendre de l'un et de l'autre.

3° La production et la circulation des biens paraissent se présenter devant l'esprit comme deux catégories nettement séparées. Dans la réalité économique, il y a entre ces deux catégories de faits des liens si étroits qu'il est difficile de les étudier l'une à part de l'autre.

Tout d'abord la production se fait dans le monde moderne, en vue de l'échange. Les hommes ne sont pas occupés à produire chacun les choses dont il a besoin; il y a un entre-croisement des activités économiques tel que, dans la plupart des cas, les hommes ne produisent pas ce qu'ils consomment, et consomment ce qu'ils n'ont pas produit; ils vendent au marché ce qu'ils ont produit, et y achètent ce dont ils ont besoin, de sorte que la production et la circulation sont des opérations complémentaires. Le consommateur français de la condition la plus modeste peut avoir sur sa table des produits de toutes les parties du monde; du riz de l'Inde ou de la Cochinchine, du thé de Chine ou de Ceylan, des bananes de la Côte occidentale d'Afrique, du café du Brésil, et il porte du linge fait avec du coton américain.

Il ne faut pas d'ailleurs se représenter la production et la circulation comme des opérations qui se succéderaient dans le temps, le bien étant d'abord produit, puis circulant pour aller chez le consommateur. Elles sont à tout moment étroitement mêlées; à chacune des étapes de la production, il y a des faits matériels de circulation et souvent aussi des faits juridiques d'échange. Par exemple, dans l'industrie de la soie, les cocons passent des sériciculteurs aux filateurs, la soie grège passe de la filature au moulinage, le fil de soie du moulinage à la teinturerie, de celle-ci au tissage, et la soie tissée passe à son tour dans bien des ateliers d'où sortent les combinaisons variées du vêtement et de l'ameublement. Il y a des matières premières qui passent d'un continent à un autre pour recevoir une première façon, puis à un troisième où la fabrication s'achève, et qui après ce voyage autour du monde reviennent comme produits achevés aux consommateurs de leur pays d'origine.

Enfin, ce qui achève de marquer le lien entre les deux catégories d'opérations, c'est que la circulation est aussi en un certain sens une production. Elle a pour objet de placer les biens à portée de la demande, leur conférant ainsi la valeur qu'ils n'avaient pas ou accroissant celle qu'ils avaient. La production ne fait rien d'autre; production et circulation, l'une par les changements dans la forme ou dans la substance des choses, l'autre par les changements de lieu ou de patrimoine, rendent les choses propres à satisfaire les besoins humains. Cela conduit, dans certains cas, à employer le terme de production dans un sens plus large que celui qui a été défini, à l'appliquer même aux opérations économiques qui ne déterminent aucun changement dans la forme ou dans la substance des choses; on parlera, par exemple, de la production commerciale, on qualifiera de productives les opérations de commerce ou de transport. Il y a des cas où il est commode d'employer cette terminologie.

4° La répartition est le partage des biens entre les hommes. L'activité économique, comme on l'a dit, est essentiellement sociale; elle implique la coordination des efforts individuels et tout produit est, en un certain sens, quelque chose de commun; dans ce produit commun, il faut bien que soient déterminées les parts individuelles, et c'est la question de la répartition.

Cette partie de l'économie politique n'a pas autant que les autres un caractère de pure technique économique. La répartition des biens pose devant l'esprit des hommes une question de justice, et cela n'est pas de la compétence exclusive des économistes. D'autre part, la répartition met en relief, bien plus que la production, la lutte des intérêts et des appétits. La production, sans doute, nous offre un spectacle de lutte, mais d'une lutte tem-

pérée par la nécessité de grouper et de coordonner les activités individuelles pour l'utilisation des forces naturelles; elle est, vue d'un certain côté, collaboration et harmonie. Dans la répartition, les hommes sont des copartageants dont chacun s'efforce de faire sa part aussi grosse que possible; ils s'opposent les uns aux autres.

Bien que la répartition se pose comme question distincte des questions de production et de circulation, il n'y a pas dans notre organisation économique de mécanisme qui lui soit propre. La répartition est déterminée, en règle générale, par l'arrangement des activités économiques dans la production; la part assignée aux hommes dans le produit se trouve fixée en même temps que leur rôle comme agents économiques, comme travailleurs ou comme propriétaires.

5° Tout l'effort humain d'acquisition des biens a pour fin leur consommation. Celle-ci peut être définie une destruction de valeur, par opposition à la production qui est une création de valeur. La destruction de valeur tantôt est impliquée dans l'usage même que nous faisons des biens, tantôt s'opère par le seul effet du temps qui s'écoule au cours de cet usage. Quand nous brûlons de la houille dans un foyer, c'est l'usage même du bien qui en implique la destruction; au contraire, un édifice périt moins par l'usage qu'en font les hommes que par les injures du temps.

La consommation présente tous les degrés de la durée. Elle peut ne durer qu'un instant : l'allumette qui brûle, le verre d'eau ou la bouchée de pain que l'on avale. Elle peut se prolonger pendant des siècles, et nous avons encore des édifices construits par de lointains ancêtres.

La consommation apparaît comme la fin des opérations économiques quand on considère les produits achevés et qui servent directement à la satisfaction des besoins humains : vivres, vêtements, maisons d'habitation, mobilier. L'activité économique tend, en dernière analyse, à procurer la consommation la plus abondante et la meilleure possible des biens de cette sorte, et une organisation économique peut être jugée par la somme de satisfactions que, pour une somme déterminée d'efforts, elle apporte aux hommes, et par la façon dont elle répartit entre eux ces satisfactions. De la consommation ainsi entendue, nous dirons qu'elle donne à l'ensemble du mouvement économique sa signification et son objet, et que les opérations de production, de circulation et de répartition ne font que nous y conduire.

Mais la consommation est aussi un élément essentiel de ces opérations mêmes. La production n'est qu'un excédent des utilités créées sur les utilités détruites; elle ne nous donne des biens qu'en en consommant. Pour faire du pain, il faut consommer de la farine, de l'eau, du sel, le charbon ou le bois nécessaire pour chauffer le four, et dans la mesure de l'usure subie, le four lui-même et les outils dont le boulanger s'est servi. Nous pouvons convenir d'appeler consommations reproductives les consommations de cette dernière espèce, et improductives celles qui sont directement appliquées à la satisfaction de nos besoins. Cela sert à exprimer l'idée que les unes abolissent une utilité pour en créer une plus grande, tandis que les autres ne remplacent pas l'utilité abolie, elles la sacrifient toute à nos besoins. Bien entendu, cette façon de dire n'est exacte qu'à la condition de considérer l'homme, le maintien de sa vie et de son bien-être, seulement comme les fins de l'activité économique. Quand on envisage l'homme comme agent économique fournisseur de travail, les consommations sont évidemment reproductives, en tant qu'elles entretiennent ses forces.

§ 3. — L'économie politique et la technique.

L'économie politique étant la science de l'activité humaine appliquée à l'acquisition des biens se trouve en contact avec les diverses techniques, agricoles, industrielles ou commerciales que cette activité a créées, mais elle ne les englobe pas. S'il fallait posséder, pour mériter le titre d'économiste, la multiplicité des techniques professionnelles, personne n'y pourrait prétendre. Il n'y a de proprement économique que l'étude des relations sociales formées entre les hommes pour l'exercice de leur activité. Cependant l'économie politique ne peut pas se désintéresser complètement des techniques. D'une part, les modes de relations économiques dépendent à chaque époque des caractères essentiels de la technique : le machinisme a contribué à déterminer les types actuellement dominants de relations économiques. D'autre part, le degré de richesse qu'une société peut atteindre dépend de l'avancement de la technique; celle-ci marque les limites et les procédés de la domination de l'homme sur la nature; il y a des notions économiques importantes qui ne font qu'exprimer certains caractères généraux de la technique. Les études économiques impliquent donc une certaine intelligence de la technique de l'époque, au moins dans ce qu'elle a d'essentiel.

SECTION II

§ 1. — Le point de vue historique en économie politique.

L'étude de l'économie politique s'offre à nous sous divers aspects.

Elle peut être limitée au temps présent; ou bien on peut s'attacher à connaître les faits et les idées économiques du passé. L'étude historique en économie politique est du plus haut intérêt. En matière de science sociale, c'est une grande tâche que de chercher les lois de l'évolution humaine, dont l'évolution économique est un des aspects. Pour ce qui est de la connaissance même de l'organisation économique moderne, elle est facilitée par l'étude du passé qui nous en fait voir les origines et la formation.

Mais les lois du développement économique sont encore bien obscures; il n'y a en cette matière que des essais, des suggestions, pas de vérités acquises. Les économistes historiens se bornent le plus souvent à une tâche moins ambitieuse, qui est d'amasser des matériaux, d'étudier les formes économiques du passé pour ce qu'elles nous apprennent de la vie d'autrefois, sans chercher à formuler les lois de l'évolution. Les études de cet ordre ont été très activement poussées depuis la seconde moitié du XIXe siècle, notamment en Allemagne. Nous laisserons de côté, dans cet ouvrage, ce qui est étude d'histoire économique, et nous nous proposons seulement de décrire l'état présent de l'organisation économique. Dans ce présent même, nous ne nous attacherons qu'à étudier le type économique que l'on peut appeler européen, parce que c'est en Europe qu'il s'est constitué d'abord : le type économique réalisé notamment par l'Angleterre, la France, l'Allemagne; ce type économique européen est d'ailleurs en voie de se répandre sur l'ensemble du monde et les Etats-Unis de l'Amérique du Nord, par exemple, en offrent un excellent modèle, le plus développé peut-être qu'il y ait actuellement.

§ 2. — Observation et description des faits économiques. Les lois économiques. La science et l'art en économie politique.

Même limitée au temps présent, l'économie politique offre encore des aspects variés.

Elle est d'abord une observation et une description des faits : c'est là, pourrait-on dire, son programme minimum, dont l'accomplissement déjà ne va pas sans difficultés, soit à raison de la complication de ce qu'il faut observer ou décrire, soit à raison de l'imperfection des procédés d'observation.

Elle est aussi un effort pour formuler les lois des phénomènes. Il y a beaucoup d'incertitude sur la notion de loi économique, sur le degré de ressemblance que les lois économiques, lois relatives à des faits sociaux, à des faits de l'homme, présentent avec celles que formulent les sciences de la nature. Mais il n'est pas contestable que de l'observation des phénomènes économiques se dégage la notion de relations entre ces phénomènes, relations présentant un caractère suffisant de constance pour qu'il y ait lieu de les appeler des lois. Toutefois, il est difficile de formuler avec précision ces lois; il y a dans la vie économique un tel entrecroisement de forces que dans beaucoup de cas leur vérification expérimentale ne peut être qu'incomplète et assez incertaine; il n'est en général possible de formuler une loi économique qu'en vue d'hypothèses arbitrairement simplifiées et en faisant abstraction de certaines circonstances, de sorte que la loi ne fournit pas une explication complète des réalités.

Aussi l'économie politique ne se présente-t-elle pas comme formée d'un corps de lois auxquelles viendrait se rattacher la multiplicité des phénomènes. J.-B. Say l'avait pourtant conçue ainsi : « L'économie politique, disait-il, de même que les sciences » exactes, se compose d'un petit nombre de principes et d'un » grand nombre de corollaires ou déductions de ces prin- » cipes. » (1). Une expérience plus que séculaire a démontré ce qu'il y avait d'illusion dans ce programme. Il est vrai que l'économie mathématique tend à le reprendre, mais les lois qu'elle formule ne sont valables que pour un état économique d'une simplicité artificielle et très différent de la réalité sociale. Cependant, si difficile que soit la tâche de l'économie politique quand elle cherche à formuler des lois, la notion de loi n'en demeure pas moins essentielle; elle seule fournit l'armature où appuyer la description des phénomènes. L'idée de relations suffisamment constantes entre les phénomènes est suggérée par toute observation attentive de ceux-ci, et, à vrai dire, les raisonnements même les plus simples que nous pouvons faire en matière économique impliquent la croyance à de telles relations.

Observer et décrire les phénomènes, en rechercher les lois, cela est proprement la science économique. Il y a une troisième attitude possible de l'esprit, qui d'ailleurs ne s'oppose pas aux deux

(1) *Traité d'économie politique*, discours préliminaire, 1re édit., 1803.

précédentes, mais plutôt les complète : c'est d'apprécier les institutions économiques. Cette attitude de l'esprit est naturelle, en présence d'institutions d'où dépend, dans une large mesure, le bien-être collectif ou individuel des hommes; ceux mêmes qui prétendent s'abstenir avec le plus de soin de toute appréciation suggèrent souvent, par la forme et l'allure de leurs exposés, celles qu'ils ne veulent pas exprimer. Mais il faut bien apercevoir que cela n'est pas objet de science : on ne juge une institution économique qu'en se référant à des normes plus ou moins arbitrairement choisies, et il entre dans ce choix beaucoup de relativité. Nous pouvons convenir d'appeler art économique tout ce qui est jugement porté sur la valeur d'une institution économique et préférence exprimée pour tel ou tel mode de conduite économique.

Convient-il de séparer rigoureusement ce qui est art économique de ce qui est science, et de laisser en dehors d'un traité d'économie politique tout ce qui n'est pas exposition des phénomènes et de leurs lois? J.-B. Say, dans son traité, a raillé les économistes, ses prédécesseurs, d'avoir donné dans leurs ouvrages la première place aux considérations empiriques sur la conduite économique : « Presque tous les auteurs, jusqu'à Smith, se sont imaginé que leur principale vocation était de donner des conseils à l'autorité. » (1). Il donne à son traité ce sous-titre : simple exposition de la manière dont se forment, se distribuent et se consomment les richesses. Sans doute, au temps de J. B. Say, était-il nécessaire de formuler rigoureusement la séparation de la science et de l'art, afin de tirer l'économie politique de l'empirisme. Mais cela est moins une question de principe que d'opportunité, et, dans un ouvrage destiné aux étudiants, il y aurait plus d'inconvénients que d'avantages à s'abstenir de toute appréciation.

SECTION III

DIVISION DE L'OUVRAGE

Le présent ouvrage comprend deux volumes, divisés en sept livres. Voici la répartition des matières :

TOME I.

Livre I. — Notions générales.
Livre II. — L'organisation de la production.
Livre III. — La monnaie, le crédit et la formation des prix.

(1) J.-B. Say, *Traité d'économie politique*, discours préliminaire.

TOME II.

Livre IV. — Les relations économiques internationales.
Livre V. — La répartition des biens.
Livre VI. — Les finances publiques.
Livre VII. — Les questions sociales

LIVRE I

NOTIONS GÉNÉRALES

L'objet de ce livre est l'étude d'un certain nombre de notions générales, dont la connaissance doit être acquise avant que l'on commence l'étude de la structure économique moderne. Il faut savoir ce que c'est que le besoin et la valeur, principes de tous nos actes économiques; ce que c'est que la nature et le travail, éléments originaires de toute production; comment les biens peuvent être classés; quel est le milieu juridique dans lequel se déploie notre activité économique. Il a paru nécessaire aussi de montrer les points de contact entre la démographie et l'économie politique, celle-ci n'étant, à vrai dire, qu'un des aspects de la vie collective des populations. Enfin une connaissance générale des doctrines économiques, dans ce qu'elles ont d'essentiel, a paru indispensable.

CHAPITRE I

LES NOTIONS DE BESOIN ET DE VALEUR

SECTION I

LES BESOINS, EXTENSIBILITÉ ET SATIABILITÉ DES BESOINS

L'activité économique a pour fin la satisfaction de nos besoins par la production des biens; elle est donc, dans sa direction et ses modalités, déterminée par la notion de besoin. C'est une notion qui relève de la psychologie et de la physiologie; ici il n'y a lieu que de marquer, parmi les caractères des besoins, ceux qui peuvent servir à expliquer certaines manières d'être de la vie économique. Il y a deux caractères des besoins qui, à ce point de vue, sont essentiels : le caractère d'extensibilité et le caractère de satiabilité.

C'est une vérité courante que de proclamer l'extensibilité des besoins ou désirs des hommes, et que nous ne sommes jamais satisfaits. Dans cette notion d'extensibilité des besoins, il y a plusieurs choses. Que nos besoins soient extensibles, cela signifie d'abord la complication croissante de leurs modes de satisfaction. Considérons le besoin élémentaire par excellence, celui de manger. Les primitifs se repaissent, et rien de plus. Au Français de notre temps, même pauvre, il faut la régularité des repas, une certaine variété dans les aliments, du pain blanc, d'autre boisson que l'eau, un minimum d'ustensiles et d'apprêt, le plaisir de manger en compagnie de ses semblables, et s'il n'a pas tout cela, il n'est pas satisfait. Au Français riche, il faut les tables fleuries, le linge éclatant, les serviteurs empressés et stylés. Le paysan moderne ne mange pas comme le primitif, ni le mondain comme le paysan. Successivement, au besoin élémentaire ont été surajoutés des besoins adventices qui du superflu ont passé, l'habitude prise, dans la catégorie du nécessaire, s'incorporant au besoin élémentaire, parfois le recouvrant et devenant presque

plus impérieux que lui-même : que de gens pour qui la façon de manger vaut mieux que ce que l'on mange! Même complication croissante pour le logement, le vêtement, pour tous les besoins élémentaires.

L'extensibilité des besoins signifie encore l'apparition de besoins tout à fait nouveaux, comme, par exemple, celui de voyager pour son plaisir, qui s'est si prodigieusement accru depuis un siècle, comme celui de la lecture, comme celui du journal quotidien, comme celui de la correspondance. A vrai dire, c'est en cela que peut se résumer toute la notion de l'extensibilité des besoins; la complication des besoins élémentaires n'est pas autre chose que l'apparition de besoins nouveaux. L'extensibilité ainsi comprise est pratiquement illimitée; ce qui était le confort et le luxe il y a cinquante ans paraît aujourd'hui mesquin. La liste des besoins s'allonge à mesure que s'accroissent les moyens de les satisfaire.

Cela n'est pas sans doute un caractère nécessaire et permanent de la nature humaine. Il y a eu des époques et des races immobiles, où les générations se succédaient sans que de l'une à l'autre le mode de vie fût changé. Il n'est peut-être pas impossible que, selon le vœu de Stuart Mill, tout l'effort humain aboutisse un jour à l'état stationnaire, bien qu'à coup sûr il n'y en ait actuellement aucun signe. Mais pour l'époque où nous sommes et pour les peuples du type de l'Europe occidentale l'extensibilité des besoins est un trait essentiel de la constitution économique. Nés dans les classes aisées de la population, les besoins nouveaux se propagent dans les autres par l'imitation, dans la mesure où les ressources le permettent, et avec des altérations plus ou moins profondes; leur formation incessante donne l'élan à la vie économique, incite aux progrès de la technique, et ceux-ci à leur tour provoquent l'apparition de besoins nouveaux en réalisant par avance les moyens de les satisfaire. Si nos désirs étaient limités, la vie économique serait assurément tout autre qu'elle n'est.

Un autre caractère, en apparence opposé, des besoins, est leur satiabilité. A mesure qu'un besoin reçoit satisfaction, il perd de son intensité et finalement tombe à zéro. Exemple : le besoin de manger ou de dormir. On a même fait remarquer qu'il y a un point limite au delà de quoi le besoin est remplacé par son contraire; en face d'un repas qui ne finirait pas, l'appétit le plus robuste à la longue demanderait grâce. Cette satiabilité des besoins, évidente pour les besoins physiologiques considérés dans leur forme élémentaire, paraît moins certaine quand on passe des formes simples aux besoins si nuancés et complexes qui sont

CHAPITRE I

LES NOTIONS DE BESOIN ET DE VALEUR

SECTION I

LES BESOINS, EXTENSIBILITÉ ET SATIABILITÉ DES BESOINS

L'activité économique a pour fin la satisfaction de nos besoins par la production des biens; elle est donc, dans sa direction et ses modalités, déterminée par la notion de besoin. C'est une notion qui relève de la psychologie et de la physiologie; ici il n'y a lieu que de marquer, parmi les caractères des besoins, ceux qui peuvent servir à expliquer certaines manières d'être de la vie économique. Il y a deux caractères des besoins qui, à ce point de vue, sont essentiels : le caractère d'extensibilité et le caractère de satiabilité.

C'est une vérité courante que de proclamer l'extensibilité des besoins ou désirs des hommes, et que nous ne sommes jamais satisfaits. Dans cette notion d'extensibilité des besoins, il y a plusieurs choses. Que nos besoins soient extensibles, cela signifie d'abord la complication croissante de leurs modes de satisfaction. Considérons le besoin élémentaire par excellence, celui de manger. Les primitifs se repaissent, et rien de plus. Au Français de notre temps, même pauvre, il faut la régularité des repas, une certaine variété dans les aliments, du pain blanc, d'autre boisson que l'eau, un minimum d'ustensiles et d'apprêt, le plaisir de manger en compagnie de ses semblables, et s'il n'a pas tout cela, il n'est pas satisfait. Au Français riche, il faut les tables fleuries, le linge éclatant, les serviteurs empressés et stylés. Le paysan moderne ne mange pas comme le primitif, ni le mondain comme le paysan. Successivement, au besoin élémentaire ont été surajoutés des besoins adventices qui du superflu ont passé, l'habitude prise, dans la catégorie du nécessaire, s'incorporant au besoin élémentaire, parfois le recouvrant et devenant presque

plus impérieux que lui-même : que de gens pour qui la façon de manger vaut mieux que ce que l'on mange! Même complication croissante pour le logement, le vêtement, pour tous les besoins élémentaires.

L'extensibilité des besoins signifie encore l'apparition de besoins tout à fait nouveaux, comme, par exemple, celui de voyager pour son plaisir, qui s'est si prodigieusement accru depuis un siècle, comme celui de la lecture, comme celui du journal quotidien, comme celui de la correspondance. A vrai dire, c'est en cela que peut se résumer toute la notion de l'extensibilité des besoins; la complication des besoins élémentaires n'est pas autre chose que l'apparition de besoins nouveaux. L'extensibilité ainsi comprise est pratiquement illimitée; ce qui était le confort et le luxe il y a cinquante ans paraît aujourd'hui mesquin. La liste des besoins s'allonge à mesure que s'accroissent les moyens de les satisfaire.

Cela n'est pas sans doute un caractère nécessaire et permanent de la nature humaine. Il y a eu des époques et des races immobiles, où les générations se succédaient sans que de l'une à l'autre le mode de vie fût changé. Il n'est peut-être pas impossible que, selon le vœu de Stuart Mill, tout l'effort humain aboutisse un jour à l'état stationnaire, bien qu'à coup sûr il n'y en ait actuellement aucun signe. Mais pour l'époque où nous sommes et pour les peuples du type de l'Europe occidentale l'extensibilité des besoins est un trait essentiel de la constitution économique. Nés dans les classes aisées de la population, les besoins nouveaux se propagent dans les autres par l'imitation, dans la mesure où les ressources le permettent, et avec des altérations plus ou moins profondes; leur formation incessante donne l'élan à la vie économique, incite aux progrès de la technique, et ceux-ci à leur tour provoquent l'apparition de besoins nouveaux en réalisant par avance les moyens de les satisfaire. Si nos désirs étaient limités, la vie économique serait assurément tout autre qu'elle n'est.

Un autre caractère, en apparence opposé, des besoins, est leur satiabilité. A mesure qu'un besoin reçoit satisfaction, il perd de son intensité et finalement tombe à zéro. Exemple : le besoin de manger ou de dormir. On a même fait remarquer qu'il y a un point limite au delà de quoi le besoin est remplacé par son contraire; en face d'un repas qui ne finirait pas, l'appétit le plus robuste à la longue demanderait grâce. Cette satiabilité des besoins, évidente pour les besoins physiologiques considérés dans leur forme élémentaire, paraît moins certaine quand on passe des formes simples aux besoins si nuancés et complexes qui sont

ceux de l'homme civilisé moderne, ou que l'on s'attache aux besoins intellectuels ou moraux. Le désir de s'instruire grandit à mesure que ce que nous apprenons nous révèle l'immensité de nos ignorances, au moins chez les individus aptes à la curiosité intellectuelle. Dans le domaine du luxe, les convoitises paraissent souvent s'aviver plutôt que s'éteindre par la possession. Le désir de richesse, d'honneurs, de puissance, n'est, chez certains hommes, jamais rassasié. Tout cela est vrai, mais n'est-ce pas seulement que nous parlons ici une langue un peu trop lâche et qu'il ne s'agit pas dans ce cas-là d'un besoin unique nettement déterminé, mais d'un complexe où une analyse plus fine discernerait une riche diversité de besoins et de jouissances? Le désir du luxe est, en effet, insatiable s'il comprend le désir de toutes les choses qui peuvent flatter la sensualité ou la vanité; et plus encore le désir de richesse ou de puissance, puisque la richesse ou la puissance, c'est la possibilité de satisfaire n'importe quel désir. Mais il reste que si nous poussons l'analyse assez loin pour isoler un besoin déterminé et le bien déterminé qui y satisfait, nous rencontrons toujours, à un moment quelconque, la satiété. Si passionnée de parure que soit une femme, le deuxième collier de perles lui semblera probablement un peu moins désirable que le premier, et le plus enragé des automobilistes, s'il a déjà une demi-douzaine d'automobiles, ne se souciera que peu d'en acquérir de nouvelles. Il n'y a d'exception peut-être que pour l'argent envisagé comme forme abstraite de la richesse; il n'est pas sûr que le dixième million de francs soit moins désiré par le capitaliste que le premier, ni le vingtième moins que le dixième. Mais c'est que l'argent est la richesse toujours prête à se muer en n'importe quelle autre, et qui résume par conséquent l'immensité des désirs humains.

SECTION II

LA VALEUR. VALEUR D'ÉCHANGE ET VALEUR D'USAGE. LA FORMATION DE NOS JUGEMENTS DE VALEUR

Sur le marché où les uns viennent vendre et les autres acheter, les biens ont une valeur que nous appelons valeur d'échange. La valeur d'échange est le rapport de quantité suivant lequel sont échangés deux ou plusieurs biens; la valeur de 1 kilogr. de pain s'exprime en x kilogr. ou fractions de kilogr. de viande, de laine, de fer, de n'importe quelle autre marchandise. Dans nos sociétés économiques modernes, la valeur d'échange a reçu la forme du prix, c'est-à-dire que, l'un des termes du rapport étant fourni par une marchandise donnée, l'autre terme est toujours fourni par la monnaie. Au lieu d'exprimer la valeur de 1 kilogr. de pain en viande, en laine, en fer, etc..., on l'exprime en monnaie, et on dira, par exemple : 1 kilogr. de pain vaut 80 centimes ce qui signifie que 1 kilogr. de pain s'échange sur le marché contre le poids de métal monétaire contenu dans 80 centimes. Nous aurons par la suite (*infra*, liv. III) à étudier la formation des prix.

Dans la vie moderne, la valeur d'échange est au premier plan; c'est de la valeur d'échange des marchandises que s'occupent les gens d'affaires qui trafiquent, les industriels ou les agriculteurs qui produisent, le public qui achète pour consommer. Mais derrière la valeur d'échange qui occupe la scène du marché il y a la valeur d'usage. Le mouvement économique a pour fin la consommation, et le consommateur définitif, celui qui applique les biens à la satisfaction de ses besoins, formule ses demandes sur le marché d'après l'estimation qu'il fait des biens pour cet usage; il cherche à apprécier le plus exactement possible la propriété qu'ont les biens offerts sur le marché de satisfaire ses besoins; la valeur d'usage, ou utilité économique d'un bien, est l'estimation que font les hommes de sa convenance à leurs besoins (1). Elle est à l'égard du mouvement économique comme un aimant : il tend vers elle.

Dans la formation de nos jugements de valeur, il entre divers éléments. Il y entre d'abord le fait que nos besoins perdent, comme il a été dit plus haut, de leur intensité à mesure qu'ils se satisfont. Supposons un homme jeté par un naufrage dans quelque île déserte et qui n'a pu sauver, des vivres que le navire portait, qu'un sac de blé; ce sac a pour lui la plus haute valeur parce qu'il suffira tout juste à lui assurer un peu de pain pendant les mois qui viennent. S'il peut semer de ce blé et obtenir une récolte abondante, après cela le besoin qu'il a de blé, se trouvant largement satisfait, perd de son acuité première, et le blé a pour lui

(1) L'utilité économique d'un bien, ou valeur d'usage, ne comporte aucune appréciation de la qualité du besoin à satisfaire. L'alcool considéré comme boisson a une valeur parce qu'il y a des buveurs d'alcool et, par conséquent, sur le marché une demande de cette marchandise; il serait cependant d'un grand profit pour la collectivité que les hommes fussent des abstinents. Les besoins des hommes, sur bien des points, pourraient être tout autres qu'ils ne sont, à leur avantage et à celui de la société dont ils sont membres. Mais quand les économistes parlent de la valeur des choses, ils considèrent les besoins tels qu'ils sont, sans les apprécier moralement ou socialement.

une moindre valeur d'usage. Ce qui est vrai pour Robinson est vrai pour la société où nous vivons; la société estime la valeur d'une catégorie quelconque de biens d'après l'intensité du besoin qu'elle en ressent, intensité qui varie en sens inverse de l'abondance où l'on est de cette catégorie de biens. C'est un fait d'expérience, que sur le marché le prix d'une marchandise est plus élevé quand elle est rare, plus bas quand elle est abondante.

Traduite en une formule précise, cette notion, tirée de la pratique économique, peut être exprimée dans les termes suivants. Etant donné un nombre quelconque d'unités d'un bien, l'une quelconque de ces unités a la valeur de celle qui répond au besoin le moins intense et qui a, par conséquent, le moins de valeur. C'est la loi de la valeur marginale ou valeur-limite (1). Il en résulte que plus il y a d'unités ou d'exemplaires d'un bien, moindre est la valeur de chacun de ces exemplaires ou unités.

Il se peut qu'un bien puisse satisfaire deux ou plusieurs besoins; le blé, par exemple, sert à la nourriture des hommes et peut aussi être employé à celle du bétail. Un bien qui, d'abord employé aux besoins de la catégorie supérieure, sert aussi à raison de son abondance, aux besoins qu'on peut appeler de seconde, puis de troisième catégorie, etc..., a une valeur d'usage correspondante à la dernière catégorie de besoins qu'il satisfait. Quand le blé est assez abondant pour être employé à nourrir le bétail, sa valeur d'usage est réglée sur cet emploi, et non pas sur son emploi à la nourriture des hommes. C'est un corollaire de la valeur marginale.

A côté de l'élément fourni à nos jugements de valeur par l'intensité décroissante de chaque besoin, il y en a un autre qui se rattache à la hiérarchie de nos besoins. Ce qui vient d'être dit à propos des biens propres à satisfaire deux ou plusieurs besoins donne une première idée de cette hiérarchie. Nous ne plaçons pas

(1) La notion de valeur marginale a été approfondie surtout par les économistes se rattachant à l'école dite psychologique. Elle a fait l'objet de constructions doctrinales fort ingénieuses; entre des mains habiles, c'est une clé qui ouvre bien des portes, mais souvent ce sont des portes derrière lesquelles il n'y a rien. On trouvera de remarquables exposés de ces théories dans : Wieser, *Der natürliche Wert*, Vienne, 1889; Böhm von Bawerk, *Grundzüge der Theorie des wirtschaftlichen Güterwertes*, in *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 1886; Smart, *The theory of value*, nouvelle édit., Londres, 1910. Le professeur Marshall paraît avoir tiré de ces théories, sans y asservir sa pensée et en les étudiant avec beaucoup de largeur d'esprit, tout ce qu'elles peuvent contenir d'utilisable : *Principes d'économie politique*, traduction française, 1906-1909.

tous nos besoins sur le même plan au point de vue de l'importance et de l'urgence qu'il y a à les satisfaire, et dans nos jugements de valeur il y a le reflet de la graduation des besoins. Cette graduation est d'ailleurs quelque chose de très complexe, parce que le besoin de la catégorie supérieure ayant déjà reçu une certaine somme de satisfaction, en général, avant de pousser plus avant dans la même voie, le consommateur préférera commencer à donner satisfaction à un besoin de la catégorie inférieure. En outre, elle n'est pas identique chez tous les hommes : de deux hommes dans la même condition économique et dont le revenu vient à s'accroître, l'un préférera améliorer sa nourriture et l'autre son logement.

Ce qu'est en fait la hiérarchie des besoins, on peut en prendre une idée sommaire par l'étude des budgets de famille. La façon dont plusieurs familles typiques, d'une condition sociale déterminée, répartissent entre les principaux groupes de besoins (alimentation, logement, vêtement, distraction, culture) le revenu dont elles disposent, est un indice de l'ordre d'importance selon lequel leurs besoins se classent. D'assez nombreuses études de ce genre ont été publiées, principalement sur les familles ouvrières; mais les résultats obtenus ont peu de précision (1).

Dans l'appréciation que nous faisons de la valeur des choses, viennent encore s'exprimer les différences dans le temps. Entre le moment où nous formons un jugement de valeur et le moment où le bien qui en est l'objet sera à notre disposition, il peut y avoir coïncidence : j'achète et je paie comptant un chapeau dont je me coiffe sans tarder; ce chapeau est un bien présent. Mais souvent il nous faut apprécier la valeur d'un bien futur, c'est-à-dire d'un bien que nous ne pouvons utiliser que plus tard. Si j'achète aujourd'hui un poulain qui ne pourra être monté ou attelé que dans deux ans, ce poulain, en tant qu'objet économique, est un bien futur. Il en est de même d'un bois qui ne pourra être mis en coupe que dans dix ans. Il est clair que l'intervalle de temps qui se place entre le moment où la valeur est appréciée et celui où le bien pourra être utilisé influe sur l'appréciation. Le bien futur vaut moins, toutes autres choses égales, que le bien présent :

(1) Halbwachs, *La classe ouvrière et les niveaux de vie*, Paris, 1913, notamment Annexe 1; Porte, *Budgets de famille et consommations privées*, Grenoble, 1913; Dugé de Bernonville, *Budgets de famille en divers pays*, in *Bulletin de la statistique générale de la France*, t. III; le même, *Enquête sur les conditions de la vie ouvrière et rurale en France en 1913-1914*. *Ibidem*, t. VI.

le poulain vaut moins que le cheval fait, et le taillis moins que la futaie; c'est ce qu'on appelle la dépréciation du futur (1).

Nos jugements de valeur, fondés sur la hiérarchie de nos besoins et le degré de satisfaction déjà donné à chacun d'eux, ne déterminent pas seuls la conduite économique que nous tenons comme consommateurs et la façon dont nous répartissons nos ressources. Il y a aussi le sentiment de la peine qu'il faut prendre ou de la dépense qu'il faut faire pour acquérir les biens. L'homme qui produit lui-même les choses dont il a besoin, par exemple le paysan qui consomme les produits de sa terre, met en balance la quantité de travail à fournir et la valeur de ce qu'il obtiendra en retour. L'homme qui achète sur le marché au lieu de produire pour lui-même, et c'est la règle dans nos sociétés, met en balance avec cette valeur le prix à payer. Dans toute décision sur l'acquisition d'un bien, il y a donc un doit et un avoir. Le travail à fournir ou le prix à payer, c'est autant de moins qui sera disponible pour acquérir les autres biens. Ni notre faculté de travail, ni notre revenu ne sont illimités; lorsque nous acquérons un bien, nous nous privons d'un autre. Il faut donc choisir, et ainsi toute décision implique une comparaison entre la valeur du bien à acquérir et la valeur de tous ceux qui, à sa place, pourraient l'être. Cette comparaison et le choix qui en est la conséquence sont des opérations mentales en apparence compliquées; cependant chacun de nous les fait chaque jour. Lorsqu'elles sont bien faites, il est facile de voir que notre revenu doit être dépensé de telle façon que les valeurs marginales des divers biens que nous acquérons soient égales; si elles ne le sont pas, comme la valeur marginale diminue pour toute espèce de bien à mesure que la quantité consommée s'accroît, la valeur de ce que nous avons acquis en trop d'un côté est, par hypothèse, moindre que la valeur de ce que nous n'avons pas acquis par ailleurs; nous sommes lésés. En fait, il est fréquent que l'opération soit mal faite : l'art d'aménager ses revenus de façon à en tirer le maximum de satisfaction est d'une pratique malaisée.

Tandis que la valeur d'échange, se formant sur le marché, est essentiellement sociale, il semble que la valeur d'usage, issue du for intérieur de chacun de nous, ait le caractère d'un fait individuel. Cependant elle est aussi, dans une large mesure, un fait social. Nos besoins, leur intensité, leur hiérarchie, nos appréciations de la valeur des biens, ne sont ce qu'ils sont que par la vie collective à laquelle nous participons; l'opinion, la coutume, la mode, l'esprit d'imitation, les façonnent sans que nous en ayons clairement conscience; nous croyons que tout cela est nôtre, alors qu'en fait c'est un produit social (1).

(1) On retrouvera cette notion de la dépréciation du futur dans l'exposé des théories de l'intérêt du capital (t. II, liv. V, chap. III, sect. III).

(1) Sur la notion de valeur les économistes ne sont pas d'accord. Depuis que l'économie politique a pris conscience d'elle-même, depuis la seconde moitié du XVIIIe siècle, des théories très diverses de la valeur n'ont pas cessé de s'entrechoquer. On trouvera des exposés des principales théories dans les ouvrages de : Cornelissen, *Théorie de la valeur*, 2e édit., 1918; Ch. Turgeon et Ch.-H. Turgeon, *La valeur d'après les économistes anglais et français depuis Adam Smith et les Physiocrates jusqu'à nos jours*, 2e édit., 1921; Wagner, *Les fondements de l'économie politique*, traduction française, 1904-1914, liv. II, chap. III.

CHAPITRE II

LES FACTEURS ORIGINAIRES DE LA PRODUCTION NATURE ET TRAVAIL

La production des biens se fait par l'action combinée du travail humain et de la nature, ce dernier mot étant pris pour signifier les matériaux et les forces que l'homme trouve dans le monde extérieur. Quelques biens nous sont fournis par la nature seule, sans que nous prenions une part appréciable à leur production; les primitifs ne font guère que recueillir, avec plus ou moins de peine, les produits spontanés du sol, des forêts et des eaux; dans nos sociétés, les biens de cette catégorie sont peu de chose, et presque toute notre richesse a pour origine l'action combinée du travail et de la nature. Ce sont les seuls facteurs et les facteurs originaires de la production. Une théorie traditionnelle expose qu'il y a trois facteurs de la production : la nature, le travail et le capital, celui-ci devant s'entendre des biens fabriqués par les hommes pour servir à la production des autres biens, tels que l'outillage agricole et industriel. Mais le capital entendu au sens d'outillage fabriqué se résout lui-même en travail et en forces ou matières tirées de la nature, qui sont les éléments en quoi tout bien se décompose.

SECTION I

§ 1. — Le milieu physique.

La nature coopère à la production des biens de diverses manières. Elle nous fournit d'abord les conditions générales de la vie, de la vie humaine et de celle des animaux et des plantes : l'espace, l'air, le soleil, la lumière, l'eau. Elle nous fournit les matériaux et les instruments de l'activité économique; le sol cultivable; le sol considéré comme habitat ou comme support de l'habitation; le sous-sol avec ses réserves de matières et d'énergie, pierres, houille, métaux, pétrole; les forces motrices, l'eau courante, le

vent; les espèces animales et végétales. D'ailleurs, de cette immensité de matières et de forces que lui offre la nature, l'homme n'utilise pas tout; il n'utilise qu'une faible partie. Par exemple, sur les 140.000 ou 150.000 espèces végétales connues, le nombre de celles qui ont une sérieuse importance économique ne dépasse pas 300, soit environ 1 espèce cultivée sur 500. Pour les espèces animales, la proportion est encore moindre; sur des millions d'espèces animales, il y en a à peine 200 qui sont utilisées d'une façon rationnelle et systématique.

Une science s'est constituée qui étudie l'influence du milieu physique sur l'homme ou plus généralement les relations du milieu physique et de l'homme : c'est la géographie humaine. Les conditions climatériques et géologiques, la composition et le relief du sol, le système hydrographique, déterminent le sens et les possibilités du développement économique. Par exemple, c'est l'abondance des gisements de houille, des minerais métalliques ou du pétrole qui fait, dans une large mesure, la vocation industrielle des peuples; l'avance prise par l'Angleterre, les Etats-Unis, l'Allemagne, s'explique par là. L'eau est la condition première de la culture, de l'élevage et de la forêt; on a calculé qu'une feuille verte évaporait en une heure une quantité d'eau égale à son poids; les quantités d'eau évaporée par hectare pendant la croissance des céréales seraient les suivantes :

Froment	1.120.000 kilogr.
Seigle	835.000 »
Orge	1.237.000 »
Avoine	2.278.000 »

ce qui revient à dire que pour l'élaboration de 1 kilogr. de matière sèche il faut, en blé, 234 kilogr. d'eau; en seigle, 166 kilogr. d'eau; en orge, 247 kilogr. d'eau; en avoine, 455 kilogr. d'eau. Cela explique que l'installation humaine se fasse selon les points ou lignes d'eau et que l'irrigation soit la condition de la conquête économique des pays arides (1).

§ 2. — La réaction de l'homme sur le milieu.

Si le milieu détermine jusqu'à un certain point l'activité économique, il ne faut pas oublier que cette activité réagit sur le milieu; l'homme modifie le milieu et l'adapte à ses besoins en même temps qu'il se modifie lui-même et s'adapte au milieu. Le milieu

(1) Jean Brunhes, *La géographie humaine*, Paris, 1910.

physique où nous vivons n'est pas tel que la nature nous l'a donné; il est, à bien des points de vue, un produit du travail de l'homme.

Le milieu physique naturel est souvent nuisible, il est plein d'obstacles à l'activité humaine; les fleuves tantôt inondent le pays environnant et tantôt tarissent presque; la mer accumule sur certains rivages des dunes de sables qui envahissent la terre fertile et refoulent la culture; les eaux stagnantes répandent la maladie et la mort. L'homme combat les forces mauvaises de la nature quand il assèche les marais, élève des digues contre les eaux, fixe les dunes et y plante des arbres. Il suffit de rappeler, pour la France, l'œuvre accomplie en Sologne et dans les Landes, et que le sol des Pays-Bas a été en partie conquis sur la mer par un système de digues et de canaux.

Même non nuisible, le milieu physique naturel n'est souvent que difficilement utilisable, et il faut que l'homme, pour s'en servir, le modifie. Le sol cultivable dans les vieux pays est presque un produit de l'industrie humaine. Il a fallu le débarrasser des arbres, des plantes et des pierres, l'assainir en faisant écouler les eaux ou y amener artificiellement l'eau qui manquait; il a fallu ameublir le sol pour que les racines des plantes cultivées y pénètrent aisément; dans certains cas, en modifier la composition soit par l'apport d'éléments en déficit, soit en neutralisant ceux qui sont en excès; il faut encore chaque année lui donner les façons nécessaires et lui restituer par les amendements et les engrais certains éléments que la plante s'est assimilés.

Les espèces animales et végétales que nous utilisons ne sont pas plus naturelles que le sol cultivable. Par la sélection et les croisements, l'homme a développé dans les animaux et dans les plantes les caractères utilisables par lui et laissé tomber tous ceux qui ne l'étaient pas; il a fixé des types nouveaux. Il y a des sortes de moutons qu'on élève pour la laine et d'autres pour la viande. Il y a le cheval de trait et le cheval de selle, le cheval charretier et le cheval carrossier. Il y a le chien de chasse, le chien de garde, le chien de luxe, le chien d'appartement. Les concours agricoles, les expositions d'horticulture nous montrent des types d'animaux et de plantes auxquels la nature n'avait pas songé. L'action de l'homme s'exerce encore sur les espèces animales et végétales par l'acclimatation qui les a transportées et qui les fait vivre dans les régions où elles ne se rencontraient pas, le plus souvent en modifiant pour cela quelques-uns de leurs caractères. La distribution des animaux et des plantes à la surface de la terre n'est pas un fait purement naturel.

L'homme s'est encore employé à écarter les obstacles que le milieu physique opposait à la circulation des êtres et des choses : création de routes, de canaux, régularisation du cours des fleuves, percement des isthmes, creusement des tunnels et des ports, tous moyens pour l'homme de se libérer de l'emprise du milieu immédiat.

Bref, le milieu physique est une matière brute que l'intelligence humaine a façonnée. Au point de vue économique, la civilisation se mesure au degré de ce façonnement, et c'est un des caractères de l'époque moderne que l'intensité rapidement croissante de l'action de l'homme sur le milieu.

L'utilisation de la nature par l'homme peut se rattacher au type de l'économie destructive ou à celui de l'économie progressive. L'économie destructive est celle qui consomme, sans les entretenir et les reconstituer, les quantités existantes de matière et d'énergie; l'exploitation des carrières et des mines est par excellence le type de l'économie destructive. Y rentrent aussi certains modes d'exploitation des espèces animales et végétales, exploitation si intense qu'elle ne laisse pas à la nature le temps de réparer ses pertes et risque d'aboutir à la disparition de l'espèce ; exploitation du caoutchouc dans certaines régions d'Amérique et d'Afrique, chasse des animaux à fourrure et à ivoire, des oiseaux à aigrette. C'est encore le cas des procédés de culture qui épuisent le sol. L'économie destructive sacrifie l'avenir au présent. L'économie progressive, au contraire, est celle qui modifie la nature de façon à y accroître la somme des utilités; c'est elle qui, dans l'ensemble, prédomine et qui procure à une société économique qui croît sans cesse en nombre une richesse de plus en plus grande. Cependant, ce qu'il y a dans notre civilisation d'économie destructive, du fait notamment de l'exploitation des mines, pourra bien poser un jour devant l'humanité un redoutable problème.

SECTION II

LE TRAVAIL

Le travail est, physiologiquement, une dépense mesurable de force; l'organisme humain est comparable à une machine thermodynamique qui transforme les aliments en force et en chaleur. Des études intéressantes ont été faites à ce point de vue qui ne peut pas être envisagé ici. Nous n'avons à étudier le travail que sous ses aspects économiques (1).

(1) Liesse, *Le travail aux points de vue scientifique, industriel et social*,

Le travail n'est du domaine de l'économie politique qu'autant qu'il est employé à des fins économiques, c'est-à-dire à l'acquisition des biens entendue au sens que nous avons déterminé. Toutefois, il est impossible de tracer une limite rigoureuse entre le travail utile économiquement et celui qui ne l'est pas. L'interdépendance des divers ordres d'activité sociale fait que beaucoup de travaux, sans avoir directement pour objet la production ou la circulation des biens, ont une incontestable importance économique. Tel est, par exemple, le travail du savant qui, dans son laboratoire, cherche les propriétés et les lois de la matière ; sans avoir en vue aucune fin immédiate d'utilité économique, il prépare les découvertes dont l'industrie s'emparera demain. D'une façon générale, tout mode de l'activité humaine qui concourt au maintien et au développement de l'organisme national a une valeur économique, puisque l'existence et le bon état de la nation sont la condition préalable d'une activité économique fructueuse. Sans le soldat qui nous protège, le médecin qui nous garde la santé, le juge qui fait respecter les lois et dénoue nos contestations, comment pourrait se déployer notre activité économique?

Le travail économique présente dans la société moderne un certain nombre de caractères essentiels.

Un premier caractère qu'il présente est celui d'une activité méthodique, soutenue, conduite selon des règles déterminées. Le caractère méthodique du travail est un résultat de la civilisation. Autant qu'on en peut juger, les primitifs ne travaillent pas, au sens où nous prenons ce mot; ils pourvoient à leur subsistance au jour le jour, quand la faim les presse (1). La régularité dans le travail est venue avec l'habitude de la réflexion, le sentiment de la prévoyance et la maîtrise de soi qui caractérisent les races civilisées; elle est un des aspects de la discipline sociale. Le régime industriel moderne a beaucoup contribué à développer cette discipline du travail et il tend à en faire une nécessité technique : le mécanisme compliqué des ateliers modernes implique un ordre rigoureux dans la marche du travail.

Un second caractère du travail est d'être professionnel. Cela est une conséquence du fait que les hommes ne produisent pas, du moins en général, pour leur propre consommation, mais pour le marché. Produisant pour le marché, où ils sont vendeurs des produits de leur travail et acheteurs des divers biens qu'ils consomment, ils se sont spécialisés, et leur activité économique est devenue professionnelle. Ce point de vue sera étudié ultérieurement avec plus de détails (*infra*, liv. II, chap. I).

Un troisième caractère du travail est d'être volontaire : volontaire en ce sens qu'il n'y a pas pour les hommes obligation juridique de travailler, sinon en vertu des contrats; mais pour la plupart des hommes, qui n'ont de ressources que celles qu'ils tirent du travail, le travail est une nécessité de fait (1). Le travail libre est une nouveauté dans l'histoire de l'humanité; les civilisations antiques reposaient sur l'esclavage, et l'esclave, propriété du maître, était contraint de travailler selon les ordres de celui-ci. L'esclavage a persisté, même chez les nations les plus civilisées, comme l'Angleterre et la France, jusqu'au cours du XIX[e] siècle; il est vrai que pour les deux pays il s'agissait de l'esclavage aux colonies et s'appliquant à des hommes d'une autre race. Outre les considérations morales qui ont poussé à l'abolition de l'esclavage, des raisons tirées de la technique économique ont agi dans le même sens. Le travail servile est moins productif que le travail libre; chez les Romains le travail de l'esclave n'était évalué qu'à la moitié de celui de l'homme libre. Ce n'est pas seulement que le mobile de l'intérêt personnel est moins puissant chez l'esclave que chez le travailleur libre; la constitution du pécule servile, à Rome, avait pour objet d'éveiller le mobile de l'intérêt personnel, et cela même met en lumière un des vices économiques de l'esclavage. Mais il y en a un autre, au moins dans les pays où l'esclave était une marchandise peu coûteuse et aisément remplaçable : c'est que le maître use du travail servile plutôt que des machines et qu'ainsi l'esclavage retarde le développement du machinisme.

Paris 1899; Docteur Imbert, *Etude expérimentale du travail professionnel ouvrier*, in *Revue d'économie politique*, 1909; James Hartness, *Le facteur humain dans l'organisation du travail*, traduction française, 1918; Dugé de Bernonville, *Le travail professionnel*, in *Bulletin de la statistique générale de la France*, t. VIII.

(1) Karl Bücher, *L'état économique primitif*, in *Etudes d'histoire et d'économie politique*, traduction française, 1901. Encore les généralisations de K. Bücher paraissent-elles bien hâtives, et l'on trouve chez des populations réputées primitives beaucoup plus de complications économiques qu'il ne semble d'abord. Cf. sur ce point un curieux article de B. Malinowski : *The primitive economics of the Trobriand Islanders*. (*The Economic Journal*, mars 1921.)

(1) Il peut y avoir des cas de travaux forcés, soit à titre de pénalité, soit à titre de réquisition, soit à titre d'impôt; on citera, à ce dernier titre, le travail forcé institué par la loi bulgare du 10 juin 1920 (Petko Petkow, *Une loi nouvelle sur la conscription du travail*, in *Revue d'économie politique*, 1921).

Parfois même le machinisme rétrograde après l'introduction de l'esclavage; aux Indes françaises, la charrue disparut après que Colbert eut autorisé la traite des nègres et procuré aux planteurs de la main-d'œuvre à bas prix. Du travail servile peu coûteux donne lieu à un gaspillage de la force humaine et aux pires abus. D'une façon générale, la technique moderne qui exige des travailleurs moins d'efforts musculaires et une intelligence plus affinée est incompatible avec l'esclavage; l'ouvrier conducteur et surveillant de mécanismes compliqués n'est apte à remplir sa fonction économique que s'il est homme libre et membre de la cité, et s'il participe largement à la richesse collective.

Dans tout travail de l'homme il y a deux composantes : un effort mental et un effort musculaire. En s'attachant à cette dualité d'éléments, on distingue traditionnellement le travail intellectuel et le travail manuel. Cette distinction a sans doute une base solide dans la pratique économique; la plupart des hommes s'emploient à accomplir les opérations matérielles que requièrent la production et la circulation des biens; pour un petit nombre seulement, l'activité économique consiste plutôt en travail de l'esprit qu'en travail manuel; entre ces deux catégories de travailleurs, il y a des différences de condition sociale, le plus souvent aussi d'éducation et de culture, qui en font deux classes d'hommes assez nettement distinctes. Toutefois, il ne convient pas de donner à cette classification des travaux économiques en travaux manuels et travaux intellectuels un caractère trop catégorique. Il n'y a pas de travail qui ne consiste qu'en efforts musculaires; même la tâche du simple manœuvre implique une somme appréciable d'efforts mentaux. A l'inverse, il n'y a pas de travail intellectuel qui ne se traduise, à un moment donné, par des efforts musculaires; parler, écrire, conduire des expériences de laboratoire, calculer les éléments d'une courbe, c'est par un certain côté du travail musculaire. Certains travaux sont à la fois du domaine de la plus haute intellectualité et de celui de la dextérité manuelle la plus exercée : tels les travaux des peintres et des sculpteurs; à un degré inférieur ceux de l'ouvrier d'art. Pour bien des genres d'activité économique, il nous est impossible de dire ce qui l'emporte, du travail musculaire ou du travail mental. D'ailleurs la technique de notre époque tend à éliminer, dans le travail de l'ouvrier, l'effort musculaire; c'est la machine, de plus en plus, qui fournit les efforts demandés jadis à la force musculaire des hommes, et la tâche de l'ouvrier dans l'atelier moderne consiste à diriger la machine; cela demande de l'attention et de la vivacité d'esprit plutôt que des bras vigoureux. Tout le travail humain s'intellectualise, et ainsi la vieille distinction entre les travaux manuels et les autres va perdant la netteté première de ses contours.

Est-il besoin d'argumenter contre une doctrine qui paraît bien désuète et selon laquelle il n'y aurait de travail économiquement utile que le travail manuel? A vrai dire, cela n'a jamais été explicitement affirmé, mais l'idée se trouve impliquée dans diverses théories socialistes; il suffit de la traduire en termes clairs pour en faire apparaître l'absurdité. L'ingénieur qui établit les plans d'une machine, le chef d'industrie qui combine en vue d'une fin déterminée les forces humaines et matérielles placées sous son commandement, le commerçant qui cherche à prévoir les besoins du public et à régler sur ces besoins la circulation des marchandises, fournissent un travail indispensable à la collectivité. En dehors de l'usine et du comptoir, d'autres travaux d'ordre intellectuel ont aussi, nous l'avons déjà dit, la plus haute valeur économique, sans pourtant prétendre à des fins économiques : c'est le cas des travaux scientifiques. Non seulement le travail intellectuel est un travail économiquement utile, mais sa prépondérance s'affirme à mesure que l'organisation économique devient plus complexe et par conséquent se hiérarchise davantage.

La classification des travaux qui doit remplacer celle qui consiste en travail manuel et travail intellectuel, c'est la classification en travail d'exécution et travail de direction; elle ne coïncide pas avec la précédente, car si le travail de direction est essentiellement intellectuel, le travail d'exécution est à la fois l'un et l'autre, et tantôt plus manuel, tantôt plus intellectuel. La distinction du travail d'exécution et du travail de direction est conforme à la structure économique du régime de l'entreprise (sur ce régime, voir *infra*, liv. II, chap. III). Dans le régime de l'entreprise, il y a un chef qui combine, coordonne et dirige, qui a les risques de l'affaire et éventuellement les profits; sous ses ordres, des salariés exécutent les divers travaux, manuels ou intellectuels, nécessaires à la marche de l'exploitation; l'appellation, les fonctions, la condition sociale de ces exécutants peuvent beaucoup varier; ce sont des ouvriers, des contremaîtres, des commis, des employés, des ingénieurs; leur caractère commun est de travailler selon les instructions du chef de l'entreprise, de n'avoir ni l'initiative, ni les risques.

La pratique ouvrière a dégagé une autre classification encore des travaux : travaux qualifiés et travaux non qualifiés. Le tra-

vail qualifié est celui qui requiert une capacité professionnelle spécialisée, par conséquent, un apprentissage ou une éducation technique : le charpentier, le typographe, l'ouvrier tapissier, le mécanicien ajusteur sont des travailleurs qualifiés. Le travail non qualifié est l'effort, principalement musculaire, que tout homme valide et sain d'esprit est capable de fournir, sans éducation technique préalable ou avec une éducation technique réduite au minimum; le manœuvre, le garçon de magasin, sont des travailleurs non qualifiés. Dans une équipe ouvrière, il y a le plus souvent des uns et des autres (équipe de mineurs, équipe de verriers, etc., etc.). Dans les syndicats ouvriers, il arrive qu'il y ait une séparation entre les travailleurs qualifiés et les autres; le mouvement syndicaliste anglais, pendant longtemps, ne s'est développé que parmi les ouvriers qualifiés, et n'a gagné les non qualifiés que dans les dernières années du XIX[e] siècle. Le développement du machinisme tend à diminuer l'importance de cette distinction entre le travail qualifié et le travail non qualifié, parce que la machine relègue au second plan la capacité professionnelle spécialisée.

Une dernière question générale doit être posée en ce qui concerne le travail comme facteur de la production. Le travail est plus ou moins productif; le travail d'un nombre donné de travailleurs a une efficacité variable selon que l'on considère telle époque ou telle autre, tel pays ou tel autre, et les limites entre lesquelles se fait la variation sont fort étendues. Quelles sont les conditions d'où dépend l'efficacité du travail? On peut les ranger en quatre groupes.

Un premier groupe de conditions comprend celles qui se rattachent aux qualités des travailleurs : vigueur physique, dextérité, énergie, intelligence, instruction, moralité. Le travail vaut ce que vaut l'homme, mais les hommes ne se valent pas l'un l'autre. L'homme, a-t-on dit, est la vraie richesse; cette formule peut s'entendre de diverses manières; au point de vue économique, nous la prendrons comme signifiant que ce qui accroît la valeur individuelle de l'homme contribue à la prospérité économique de la nation.

Dans un second groupe de conditions, il faut mettre tout ce qui touche aux méthodes de travail, soit aux méthodes de travail individuel, soit aux méthodes de coordination des travaux individuels entre eux. Le principe d'une bonne méthode est d'utiliser le plus complètement et avec le minimum de fatigue la capacité de travail de chacun.

Dans un troisième groupe de conditions, nous rangeons l'apport de la nature dans la production. La nature n'est pas d'une générosité égale envers tous les peuples; aux uns, des terres fertiles, des climats salubres, un sous-sol riche en produits miniers; aux autres, des terres ingrates, peu de houille et de minerai. Le travail, toutes autres choses égales, ne peut pas être aussi productif dans ceux-ci que dans ceux-là.

Le quatrième groupe des conditions qui déterminent la productivité du travail, c'est l'état, l'abondance, la qualité de l'outillage économique. C'est par là que la civilisation moderne est plus riche en biens matériels que toutes celles qui l'ont précédée. Le progrès de ce qu'on appelle, d'une expression un peu vague et qu'il faut prendre dans un sens très large, le machinisme, est la source principale de notre richesse.

CHAPITRE III

LA CLASSIFICATION DES BIENS

L'activité économique s'exerce sur des biens et crée des biens; ces biens ne forment pas une masse homogène; il faut y distinguer plusieurs catégories.

SECTION I

BIENS ACHEVÉS ET BIENS INACHEVÉS. BIENS DE CONSOMMATION ET BIENS DE PRODUCTION

I. Une première distinction doit être faite entre les biens achevés et les biens inachevés, entre ceux qui, pour être propres à l'usage de l'homme, n'ont plus et ceux qui ont encore à subir des transformations matérielles. Le bien inachevé, c'est, par exemple, le blé, la laine ou le coton en fil, la soie grège, le minerai de fer ou de cuivre. Ce sont des biens à l'état de devenir, c'est la part de la richesse sociale qui est en voie d'atteindre sa forme définitive, c'est plutôt la richesse de demain que celle d'aujourd'hui.

Les biens inachevés forment ce qu'on appelle les matières premières. Au sens absolu des mots, on ne devrait appeler matières premières que les biens au premier stade de leur existence, alors qu'ils n'ont encore subi aucune transformation; mais cette expression s'est élargie, dans la pratique des affaires, au point de perdre toute précision, parce que chaque industrie considère comme matière première le produit inachevé qu'elle est chargée de transformer, alors même qu'il a déjà reçu une élaboration antérieure. La farine est pour le boulanger une matière première, bien qu'elle ne le soit pas dans le sens absolu de ce mot. Les expressions de matière première et de produit achevé ont pour chaque industrie considérée isolément un sens tout relatif. Mais pour qui envisage

l'ensemble du mouvement économique, il n'y a de matière première qu'à l'origine du mouvement et de produit achevé qu'à son terme.

La distance qui sépare la matière première du produit achevé varie selon les biens, et elle varie aussi pour un même bien selon l'état des besoins et de la technique. Une peau de mouton sert de vêtement dans les sociétés peu raffinées; elle n'est pour nous qu'une matière première. Quand nous employons le bois dans nos constructions, c'est sous forme de planches et de poutres bien taillées, tandis que pour des sauvages ce sont des branches ou des troncs à peine équarris. D'une façon générale, la distance de la matière première au produit achevé grandit avec le raffinement des besoins et les progrès de la technique.

II. Parmi les biens achevés, il faut faire une nouvelle distinction entre les biens de consommation et les biens de production.

A. Les biens de consommation sont ceux qui servent à la satisfaction directe de nos besoins, à ce que j'ai appelé la consommation improductive. Ils sont multiples et de natures diverses, comme nos besoins. Maisons d'habitation, vivres, vêtements, matériaux et ustensiles servant au chauffage et à l'éclairage, bijoux, meubles meublants, livres, tout cela est de la catégorie des biens de consommation. Ces biens sont la richesse sociale actuelle; à un moment donné quelconque, le degré de satisfaction que les hommes peuvent obtenir se mesure à la quantité existante des biens de consommation. De ces biens, les uns ne peuvent fournir que la matière d'un seul acte de consommation; c'est le cas, par exemple, des denrées alimentaires; les autres se prêtent à un usage répété qui lui-même peut offrir tous les degrés de la durée : une paire de souliers ou un vêtement dure quelques mois, une maison dure des années ou même des siècles, un diamant ne périt pas.

B. Les biens de production sont ceux qui servent à la production d'autres biens; ils sont affectés à la consommation reproductive; les biens qu'ils servent à produire sont eux-mêmes ou des biens inachevés, ou des biens de consommation, ou des biens de production.

Les biens de production comprennent diverses catégories de biens.

1° La terre, considérée soit à l'état de terre cultivée ou produisant spontanément des aliments et des matières premières, soit comme réserve de forces ou de matériaux utilisables par l'homme. Superficie ou sous-sol, la terre est le plus important des biens de production.

2° L'outillage, en prenant ce mot au sens le plus large; outillage agricole, industriel, commercial, de transport, c'est-à-dire tous les appareils, installations, outils, instruments, machines, qui servent à cultiver, récolter, fabriquer, manipuler, emmagasiner, transporter toutes les espèces de biens; non seulement l'outillage mobile, mais les installations fixes, comme les canaux, voies ferrées, routes, ports, ponts, tunnels, etc...

3° Les édifices et locaux affectés aux opérations de production et de circulation : fermes, granges, hangars, ateliers, usines, chantiers, magasins, docks, gares, bureaux, etc...

4° La monnaie, métallique ou de papier; elle est un instrument d'échange, comme la route ou le chemin de fer; elle fait partie de l'outillage économique.

5° A titre d'accessoire de l'outillage, ce qu'on appelle quelquefois les matières auxiliaires, qui servent à mettre en mouvement, entretenir, alimenter les machines et appareils : la houille, le pétrole, l'alcool, l'eau, l'huile, etc...

Il y a d'ailleurs des biens qui, selon l'usage qui en est fait, seront tantôt biens de production et tantôt biens de consommation. La houille, le pétrole sont biens de consommation pour le particulier qui les emploie à se chauffer et à s'éclairer, et biens de production dans une usine où ils alimentent les machines. Une maison peut, dans certains cas, servir indifféremment à l'habitation ou au travail industriel ou encore au commerce. Mais cette dualité possible de fonctions n'existe que pour une faible part des biens.

Comme les biens de consommation, les biens de production offrent des degrés divers de durée. Les matières auxiliaires périssent souvent par le premier usage. Parmi les machines, il y en a de fragiles et de robustes. La terre est par excellence l'élément qui dure, bien que, considérée comme agent de production, elle soit par certains côtés périssable comme un outil.

Les biens de production, comme les biens de consommation, sont en général obtenus par l'action combinée du travail humain et de la nature; même la terre cultivable, comme on l'a démontré plus haut, n'est pas un bien purement naturel. En tant qu'ils sont le résultat du travail de l'homme, on a pu dire que dans l'œuvre économique ces biens de production représentaient un détour. Robinson emploie à fabriquer un arc, des flèches, des filets, à construire un canot, des heures qu'il pourrait passer à chercher sa nourriture. Les hommes d'aujourd'hui consacrent une somme énorme de labeur à inventer et construire des machines compli-

quées, à améliorer le sol, au lieu de s'appliquer exclusivement à la production directe des biens de consommation. C'est un détour si l'on veut, mais nécessaire. La domination de l'homme sur les choses se réalise par la création et le perfectionnement des biens de production. Dans l'ordre économique, ce qui distingue l'homme de l'animal c'est la faculté de fabriquer l'outil et de s'en servir. La constitution, l'accroissement, le perfectionnement des biens de production sont les conditions nécessaires de toute vie économique civilisée. Envisagée non plus à un moment donné quelconque, mais dans la durée, la richesse d'un peuple consiste dans le stock amassé par lui des biens de production; cela seulement a permis de créer la richesse actuelle en biens de consommation et permet de la renouveler à mesure qu'elle s'épuise. Si les sociétés modernes ont atteint un degré de prospérité matérielle que n'ont pas connu les civilisations anciennes, c'est à cause des progrès techniques qui ont porté l'outillage économique à un bien plus haut point d'abondance et de perfection que par le passé.

Les hommes assemblés en société sont occupés les uns à recueillir ou à produire les matières premières, les autres à transformer ces matières premières en biens de consommation, d'autres, enfin, à les transformer en biens de production qui permettront d'obtenir plus aisément, par la suite, les diverses espèces de matières premières et de biens achevés. L'activité économique se partage ainsi en courants distincts, et une division des tâches entre les hommes est déterminée par la nature même des choses. Il faut évidemment qu'il y ait entre les trois grands modes de l'activité économique, production des matières premières, des biens de consommation et des biens de production, un certain équilibre; ils se déterminent l'un l'autre. La production des matières premières est la source qui alimente les autres modes d'activité; les biens de consommation et les matières premières sont obtenus par l'intermédiaire des biens de production, et pour qu'il y ait des hommes occupés à produire ceux-ci, il faut qu'il y en ait d'autres occupés à produire pour la communauté entière une quantité suffisante de biens de consommation. La prospérité sociale dépend donc, dans une large mesure, de la façon dont les forces humaines et matérielles sont réparties entre les trois tâches dont la somme forme l'ensemble de l'activité économique. C'est par le mécanisme des prix que l'équilibre est obtenu.

SECTION II

CAPITAL ET REVENU

Il y a une autre distinction entre les biens qui a une grande importance, théoriquement et pratiquement : c'est la distinction du capital et du revenu. C'est une distinction qui s'est formée dans la vie domestique, qui est d'ordre patrimonial et qu'il faut replacer dans son milieu originaire pour la bien comprendre. Du patrimoine privé la distinction du capital et du revenu s'est étendue à d'autres domaines; on parle du capital national, du revenu national. En s'étendant, les notions de capital et de revenu se sont nuancées et diversifiées. La notion du capital n'est pas la même dans l'ordre de la production et dans l'ordre de la répartition; elle est plus large dans celui-ci, comme nous le verrons plus tard. Au point de vue fiscal, dans les impôts sur le capital et les impôts sur le revenu, la délimitation du capital et du revenu ne coïncide pas non plus nécessairement avec ce qu'elle est dans les affaires et ce qu'elle est dans les patrimoines privés. Cette multiplicité des notions de capital et de revenu, la diversité des acceptions que l'on donne à ces deux mots, entretiennent beaucoup de confusion et d'obscurité en la matière.

Cependant il y a dans la distinction du capital et du revenu quelque chose de fondamental, une idée qui demeure vraie dans les acceptions diverses que ces deux mots peuvent recevoir. Le capital est, dans un ensemble de biens, ce qui dure, et le revenu est ce qui se renouvelle ou peut se renouveler. Cela ne peut être bien compris qu'en considérant les notions de capital et de revenu dans le milieu où elles se sont formées, c'est-à-dire dans les patrimoines privés. Pour l'individu, personne physique ou personne morale, le revenu est la portion de ses biens qu'il espère voir se renouveler à mesure qu'il la consomme, et que, par conséquent, il peut consommer sans s'appauvrir; le capital est la partie durable du patrimoine, celle que l'administrateur diligent, réalisant le type de ce que le droit français appelle le bon père de famille, doit s'efforcer de garder intacte et, si possible, d'accroître. Le capital ainsi compris se présente sous les espèces des biens les plus divers; le capital, c'est une maison de rapport, c'est un domaine agricole, c'est un jardin, un parc, un bois, c'est une collection de tableaux, de meubles, de livres, ce sont des valeurs mobilières, rentes sur l'Etat, actions ou obligations de sociétés, c'est une part d'intérêt ou une commandite, c'est une somme d'argent prêtée à un tiers ou gardée dans un coffre-fort.

Quant à ce que les hommes appellent leur revenu, cela peut provenir de deux sources : le capital et le travail, en entendant par ce dernier mot toute activité économique à fin de gain. Une maison donnée à bail à des tiers, un domaine rural loué à un fermier, un titre de rente, une obligation ou une action émise par une société industrielle, donnent un revenu qui s'appelle un loyer, un fermage, un intérêt, un dividende. Un médecin, un ingénieur, un directeur d'usine, un employé, un ouvrier, un fonctionnaire, considèrent comme revenu les honoraires, gains, salaires, traitements, appointements, que leur procure l'exercice de leur profession.

Il faut bien prendre garde à ce que signifie cette idée de durée qui forme la base de la distinction entre le capital et le revenu. Il ne s'agit pas ici d'une qualité physique de durée qu'auraient les biens formant le capital et que n'auraient pas les biens formant le revenu. Beaucoup d'économistes se sont évertués vainement à classer les biens dans l'une ou l'autre catégorie selon que, physiquement, ils paraîssent plus ou moins durables. Cela ne peut conduire à rien. La différence de durée entre le capital et le revenu n'existe pas dans l'ordre physique, mais seulement dans l'ordre des valeurs. Expliquons-nous sur ce point.

Les biens qui forment ce que les hommes appellent leur capital sont, physiquement considérés, très inégalement durables. La terre est le bien qui a le plus fortement ce caractère; les maisons d'habitation et les usines ne l'ont que déjà très amoindri; un outillage industriel bien plus encore. Ce qu'il y a de durable dans le capital, ce n'est pas le bien dans sa matérialité, c'est la valeur du bien; et comment la valeur du bien est-elle durable? Elle ne l'est que par le fait de l'homme qui prend soin de la reconstituer à mesure que par l'usage du bien ou par l'effet du temps elle s'amoindrit. Le sol cultivé s'épuise; les bêtes d'un troupeau, les arbres d'un verger ou d'une forêt périssent; les machines se détériorent et se démodent; les bâtiments se dégradent. Il faut que le propriétaire rural entretienne la fertilité de la terre par des apports d'engrais et par les façons données au sol; que le propriétaire d'une maison la répare; que l'industriel renouvelle son outillage. Le capital n'est durable que par une incessante reconstitution, et la reconstitution se fait par un prélèvement sur le revenu, par la transformation d'une fraction du revenu en capital.

A l'inverse, les biens qui sont communément considérés comme formant notre revenu ne sont pas nécessairement des biens phy-

siquement périssables à bref délai. La monnaie, qui est la forme usuelle sous laquelle le revenu est perçu et consommé, est un bien durable, à l'envisager dans ses caractères physiques. Nous manions des écus d'argent frappés dans la première moitié du XIXe siècle, et même la monnaie de papier résiste à un usage assez prolongé.

La distinction du capital et du revenu ne doit donc pas être cherchée dans la nature physique des choses; elle n'existe que dans l'ordre des valeurs; le capital et le revenu sont des catégories de comptabilité. Dans la somme totale des valeurs formant à un moment quelconque leur patrimoine, les hommes distinguent ce qu'ils peuvent consommer et ce qu'ils doivent garder; la première fraction est le revenu et la seconde est le capital. Beaucoup d'hommes d'ailleurs n'ont que du revenu, ou du moins ne possèdent de capital qu'une quantité insignifiante, sous la forme de quelques biens de consommation tels que des meubles meublants.

Dans l'ensemble des patrimoines individuels s'opère une incessante transformation du revenu en capital et du capital en revenu. L'homme qui, au lieu de consommer tout son revenu disponible, en met en réserve une part, se crée du capital; il épargne, et c'est en ce sens qu'on peut dire que l'épargne est la source du capital. Inversement, l'homme qui vend sa terre, sa maison, ses valeurs mobilières, ou qui emprunte en donnant ses biens en gage et qui consomme improductivement le prix de vente ou la somme empruntée, traite son capital comme du revenu; on dit de lui, familièrement, qu'il mange son capital. D'une façon moins ostensible et plus lentement, mange aussi son capital le propriétaire qui n'entretient pas en bon état sa terre ou sa maison, ou l'industriel qui laisse dépérir ou démoder son outillage; la valeur de la terre, de la maison, de l'outillage s'amoindrit progressivement, et ainsi périt le capital qui n'est une chose durable que par le fait de l'homme.

Puisque la distinction du capital et du revenu doit être cherchée, non dans la matérialité des biens, mais dans l'ordre des valeurs, il n'est pas surprenant qu'il y ait des biens qui, selon les cas, sont considérés comme étant de la catégorie du capital ou de celle du revenu. Les produits achevés destinés à la consommation immédiate ou proche sont du capital dans le magasin du commerçant qui les vend au public (le sucre chez l'épicier, la viande chez le boucher, les vêtements chez le tailleur, les chaussures chez le cordonnier), mais ils cessent en général de l'être aux mains du consommateur. Un particulier qui tient soigneusement ses comptes

de maison fera sans doute figurer cette sorte de biens dans l'inventaire complet de son patrimoine, mais ce ne sera pas sous l'article capital; ces menus biens destinés à un renouvellement rapide sont pour lui une forme de sa dépense courante, l'emploi normal du revenu.

Le bien pour lequel cette dualité de fonction est le plus visible est la monnaie. La monnaie est, d'une part, la forme usuelle de perception des revenus; d'autre part, une des formes possibles du capital. Mode neutre de la richesse, elle est essentiellement apte à jouer le rôle que son possesseur lui assigne. Elle opère la transformation du revenu en capital ou celle du capital en revenu. L'industriel qui, tirant de son exploitation un revenu net de 100.000 francs, en dépense une moitié et place l'autre, transforme du revenu en capital. Le prodigue qui dissipe l'héritage de ses parents transforme du capital en revenu. Cela se fait par l'intermédiaire de la monnaie.

Les notions de capital et de revenu ont été présentées ici sous leur forme la plus générale. Nous les retrouverons et nous aurons à les approfondir en d'autres occasions. Il est question du capital dans l'organisation de la production : capital agricole, capital commercial ou industriel, en termes généraux capital d'entreprise. Le capital et le revenu reparaissent aussi dans la matière de la répartition : revenus du capital et revenus du travail. Il sera nécessaire, à l'occasion de chaque question, de préciser le sens et les contours des notions de capital et de revenu.

Telles que nous les avons étudiées, les notions de capital et de revenu sont des notions d'économie privée. Nous nous sommes demandé ce que les individus appellent capital et ce qu'ils appellent revenu. Mais on a transporté ces notions de l'individu à la collectivité; on parle du capital national et du revenu national; on essaie d'en calculer la grandeur.

Transportées de l'individu à la collectivité, les notions de capital et de revenu gardent le même caractère essentiel : le capital est ce qu'il y a de durable dans l'ensemble de la richesse sociale, et le revenu est la partie mobile de cette richesse, ce que la nation peut consommer sans s'appauvrir. Toutefois, il n'est pas d'une bonne méthode d'étendre les notions de capital et de revenu hors de l'économie privée qui est le lieu où elles se sont formées à l'origine; cela prête à des confusions; le capital envisagé au point de vue national ne coïncide pas avec le capital envisagé au point de vue individuel, et il en est de même du revenu; il est fâcheux d'employer le même terme pour désigner des choses différentes.

Mieux vaudrait, par conséquent, éviter les expressions de capital national et de revenu national, si elles n'étaient pas consacrées par un usage déjà ancien. Lorsque nous emploierons dans la suite ces expressions, nous préciserons le sens qu'il convient de leur donner (1)

(1) La notion de capital est, avec celle de valeur, une des plus controversées parmi les économistes. On trouve un exposé complet des principales définitions dans Irving Fisher, *De la nature du capital et du revenu*, traduction française, 1911. Cf. Wagner, *Les fondements de l'économie politique*, t. I de la traduction française, liv. II, chap. II ; Clark, *Principes d'économique*, traduction française, 1911, chap. II.

CHAPITRE IV

LE MILIEU JURIDIQUE. PROPRIETE, LIBERTE ET CONCURRENCE

L'activité économique s'exerce dans un milieu juridique constitué par un ensemble de règles que formule le droit positif. Ces règles peuvent, dans leur détail, différer beaucoup d'une législation à l'autre, mais elles s'appuient à certains principes généraux qui sont sensiblement les mêmes chez les peuples du type social que nous étudions et qui déterminent le mode d'exercice de l'activité économique. Il est indispensable d'exposer ces principes dans ce qu'ils ont d'essentiel et de marquer les conséquences qui, dans l'ordre économique, en découlent.

SECTION I

Le droit de propriété est le droit le plus étendu et le plus compréhensif que les hommes puissent exercer sur les choses (1). Mais la forme et l'organisation de la propriété ne sont pas les mêmes à toutes les époques. Il y a eu, dans le passé, des formes de propriété très différentes de celles qui dominent à l'heure actuelle : propriété communiste de tribu, de village, de famille patriarcale ou matriarcale; propriété féodale caractérisée par le

(1) Le droit de propriété n'a plus pour objet que les choses; au temps de l'esclavage, il portait aussi sur les personnes humaines. L'esclave romain n'était pas considéré juridiquement comme une personne, mais comme une chose. Notre civilisation moderne a connu l'esclavage ; il n'a disparu qu'au cours du XIXe siècle dans les colonies anglaises et françaises, aux Etats-Unis de l'Amérique du Nord et aux Etats-Unis du Brésil. Il appartenait à l'Allemagne de faire revivre, au XXe siècle, l'esclavage ; c'est bien une forme de l'esclavage que les déportations et le travail forcé institués, par ordre de l'occupant militaire, en Belgique et dans le Nord de la France. On lira avec profit, sur ce point, l'étude de notre collègue Basdevant : *Les déportations du nord de la France et de la Belgique en vue du travail forcé et le droit international*, Paris, 1917. Ce sont des choses qu'il serait honteux pour un Français de ne pas savoir et plus encore d'oublier.

morcellement des droits dont le groupement fait notre droit actuel de propriété; des vestiges d'ailleurs subsistent dans certains pays de ces formes abolies de la propriété. La propriété contemporaine elle-même n'est pas d'un type unique, et si nous nous attachons d'abord au sujet du droit, il faut distinguer la propriété publique et la propriété privée.

§ 1. — La propriété publique.

La propriété publique est celle qui appartient à l'Etat ou aux autres personnes morales de droit public; l'exercice en est strictement réglé dans chaque législation positive; soit quant à l'usage des biens, soit quant aux modes d'acquérir ou de disposer, l'Etat n'a pas la même liberté que les particuliers. Ce qui caractérise au point de vue économique la propriété publique, c'est d'être affectée au service de la collectivité. Cette fin peut d'ailleurs être réalisée de diverses façons :

1° Les propriétés publiques peuvent être livrées à l'usage commun des citoyens : les routes, les rues, les promenades publiques, les ports, les canaux. Cet usage commun est tantôt gratuit, tantôt à titre onéreux; l'usage des routes est gratuit; dans divers pays, notamment en France, celui des canaux l'est aussi; dans d'autres pays, l'usage des canaux donne lieu à la perception de droits de péage. L'usage peut être aussi, soit ouvert librement à tous, soit subordonné à certaines conditions : par exemple l'exercice par les habitants d'une commune de leurs droits sur les biens communaux est réglé par les conseils municipaux.

2° Les propriétés publiques peuvent être affectées aux besoins des divers services de l'Etat, civils ou militaires. C'est le cas des bâtiments administratifs ou scolaires, des hôpitaux et hospices, des casernes, forteresses, champs de manœuvre, etc... Les citoyens, individuellement, ne sont pas admis à jouir des biens affectés à cette destination; ils n'en retirent que l'avantage inhérent au fonctionnement du service public.

3° L'Etat peut encore affecter la propriété publique à une exploitation productive; il use alors de sa propriété comme un particulier userait de la sienne. Ainsi fait l'Etat de son domaine forestier, de ses chemins de fer, de ses monopoles fiscaux, tels en France que l'exploitation du tabac. Tantôt l'Etat exploite en vue de tirer du domaine ou de l'entreprise un profit, et l'avantage que confère dans ce cas aux citoyens la propriété publique est que les revenus de cette propriété viennent en déduction des impôts à

payer. Tantôt l'Etat exploite sans vue de profit, au prix de revient, et les citoyens obtiennent alors à bas prix des produits ou des services.

4° La propriété publique peut être concédée; ces concessions, les obligations qu'elles imposent, les droits qu'elles confèrent sont eux-mêmes de diverses sortes. Il y a des concessions qui sont révocables *ad nutum*, ou de courte durée; d'autres sont de longue durée; elles comportent ou ne comportent pas d'emprise sur le sol ou le sous-sol de la propriété publique. Concessions de places sur les marchés publics, concessions de kiosques, baraques ou étalages, concessions de canalisations pour l'eau, le gaz, l'électricité, concessions d'établissement sur le bord de la mer, concessions dans les cimetières, concessions de tramways, concessions de chemins de fer..., ce sont des choses très différentes et entre lesquelles c'est au droit positif à établir les distinctions nécessaires. Le caractère commun est que le concessionnaire a sur la propriété publique des droits qui, dans une mesure variable, rappellent ceux du propriétaire privé sur sa chose; tout au moins théoriquement, il ne les obtient que parce que cela paraît conforme à l'utilité générale.

Quelle que soit donc l'affectation donnée à la propriété publique, le principe dominant est ici que cette propriété est destinée au service, sous des formes très diverses, de la collectivité; c'est une propriété d'usage social. Cette propriété a reçu des développements considérables et croissants dans l'économie moderne. Les biens affectés à l'usage commun des citoyens, aux services publics, le domaine industriel ou fiscal exploité directement par l'Etat, les provinces, les communes, ou concédé par eux, forment un immense patrimoine qui va en augmentant.

§ 2. — La propriété privée.

La propriété privée est celle qui appartient aux particuliers, soit considérés *ut singuli*, soit groupés en associations ou sociétés. Le plus souvent les particuliers usent de leur propriété pour la satisfaction de leurs besoins propres, soit en appliquant directement à la satisfaction de ces besoins les biens dont ils sont les maîtres, comme fait le propriétaire foncier qui vit des produits de son domaine ou qui habite sa maison, soit en engageant ces biens dans des exploitations lucratives dont ils recueillent les bénéfices, comme fait l'entrepreneur d'industrie qui monte une affaire avec ses capitaux. Ce n'est pas cependant toujours le cas.

Il y a une part notable de la propriété privée qui est affectée, par la volonté du propriétaire, à des œuvres d'intérêt général : telle est la propriété constituée en fondations : fondations charitables, fondations pour l'instruction et l'éducation, etc... Dans certains pays, ces fondations de diverses sortes sont très nombreuses. Il y a là une catégorie de propriété que l'on peut considérer comme intermédiaire entre la propriété publique et la propriété privée : propriété privée par son origine, publique par son affectation à des œuvres d'intérêt général : c'est une socialisation volontaire de la propriété privée (1).

Sauf cette fraction assez importante affectée à l'utilité publique, les propriétés privées sont aménagées et utilisées par les propriétaires en vue de leurs intérêts propres; elles sont à fin lucrative. Il faut mettre en lumière les caractères juridiques essentiels de la propriété privée.

En tant que l'on considère le sujet du droit, la propriété privée est individuelle; c'est l'individu, en règle, qui est le porteur du droit de propriété, ce n'est plus, comme à d'autres époques, le groupe familial. Mais la structure purement individuelle du droit de propriété n'était pas quelque chose d'assez ample pour les nécessités du développement économique moderne. L'entreprise industrielle ou commerciale, à un certain degré de grandeur, ne peut plus être la propriété d'une seule personne; des entreprises comme les grands magasins de vente au détail, comme les mines de fer ou de charbon, comme les compagnies de navigation à services réguliers, comme les compagnies de chemins de fer, qui représentent des capitaux par dizaines ou centaines de millions, qui emploient des salariés par milliers, dizaines ou centaines de mille, ne sont pas la propriété d'un homme, mais d'une société. Il s'est donc superposé à la propriété individuelle, sans la faire disparaître, une autre forme de propriété privée qui est la propriété sociétaire. Deux ou plusieurs personnes forment entre elles une société dans laquelle chacune apporte certains biens; la société est considérée comme formant une personne nouvelle, de création juridique, et les apports des sociétaires forment un patrimoine qui est, à certains égards, distinct du patrimoine propre de chacun d'eux. Cette propriété sociétaire a une très grande importance dans l'économie moderne, à raison du fait de la concentration des entreprises (voir *infra*, liv. II, chap. IV). Mais elle

(1) Sur la question des fondations, consulter les études faites par la Société d'études législatives, *Bulletin de la Société*, années 1906-1909.

n'élimine nullement la propriété individuelle; comme on l'a dit plus haut, elle s'y superpose; les mêmes biens sont objet à la fois de propriété individuelle et de propriété sociétaire. Voici par exemple une société constituée pour une entreprise de métallurgie au capital de 50 millions de francs; elle a des usines, un outillage, des marchandises en magasin, et cela est de la propriété sociétaire; mais ces usines, cet outillage, ces marchandises sont représentés entre les mains des associés par des titres qu'on appelle des actions, et c'est de la propriété individuelle. Il est clair que c'est une même propriété sous deux aspects. La société et la personnalité juridique qui lui est attribuée ne sont que des mécanismes imaginés pour permettre à la propriété individuelle de mieux remplir ses propres fins économiques. Toutefois, si la propriété sociétaire n'élimine pas la propriété individuelle, elle en modifie le caractère; elle la détache de la personne; une action dans une société est quelque chose de plus impersonnel qu'une propriété rurale.

Quel est le contenu du droit de propriété? Les jurisconsultes romains distinguaient dans le droit de propriété trois éléments : *l'usus, le fructus, l'abusus;* le droit de se servir de la chose pour tous les usages auxquels elle est propre, le droit d'en recueillir les fruits naturels ou civils, le droit d'en disposer. Ces droits constitutifs du droit de propriété peuvent s'exercer soit par des actes matériels, soit par des actes juridiques; le propriétaire habite sa maison, cultive son champ, moissonne ses récoltes, actes matériels; il donne sa maison ou sa terre à bail, touche les loyers, vend sa propriété, la grève de servitudes ou d'hypothèques, actes juridiques (1).

C'est une notion qui a cours que celle du caractère absolu que présenterait le droit de propriété. Notre Code civil (art. 544) proclame ce caractère en définissant la propriété le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue. Définition qui serait peut-être vraie si le propriétaire était Robinson dans son île, qui est entièrement fausse appliquée à la propriété des hommes vivant en société; les droits de l'homme social sont nécessairement limités par le fait qu'il est un élément d'une organisation et qu'il y a d'autres hommes ayant des droits semblables aux siens. L'article 544 du Code civil corrige d'ailleurs sa propre définition en ajoutant « pourvu qu'on n'en fasse pas un

(1) Ambroise Colin et Capitant, *Cours élémentaire de droit civil français*, Paris, 2e édition 1919, t. I, liv. II, tit. II, chap. I.

usage prohibé par les lois ou les règlements ». Le droit de propriété n'est absolu qu'en ce sens qu'il est le plus complet des droits réels; mais le propriétaire ne peut pas faire sur sa chose et de sa chose tout ce qu'il veut; ses actes sont soumis à des restrictions dont les unes ont pour cause le respect des droits d'autrui, les autres, l'intérêt de la collectivité.

Les restrictions tirées de l'intérêt social sont de diverses catégories. L'intérêt social en jeu peut être l'intérêt de la sécurité et de la salubrité publique, l'intérêt militaire, l'intérêt économique. En droit français, le règlement de l'usage des eaux courantes, les obligations imposées à la propriété forestière, les lois sur le reboisement des terrains en montagne, la constitution de la propriété minière en propriété distincte concédée par l'Etat et sur laquelle le propriétaire du sol n'a pas de droit acquis, sont autant de dispositions inspirées par la conception qu'il y a des intérêts économiques généraux auxquels doit se plier le droit de propriété privée. C'est aussi pour ménager un élément de la richesse nationale que le propriétaire ne peut pas librement chasser et pêcher chez lui. Dans les nombreuses obligations imposées aux propriétaires urbains, il y a de même une préoccupation économique à côté des préoccupations de sécurité et de salubrité qui sont ici l'essentiel (1). L'intérêt social, qui impose ou permet des limitations au droit du propriétaire, conduit aussi, dans certains cas, à le priver de sa propriété; c'est l'expropriation pour cause d'utilité publique, et ce sont les réquisitions militaires; le propriétaire à qui sa propriété est enlevée pour des raisons d'intérêt général reçoit une indemnité qui en représente la valeur.

En même temps que l'étendue du droit de propriété, une autre chose le caractérise, qui est sa perpétuité. Le droit de propriété est perpétuel, autant du moins que le permet la nature de son objet; il dure autant que cet objet même. Le propriétaire peut céder son droit, mais c'est un dépouillement volontaire, et le droit de propriété est alors transmis, non pas éteint; le droit ne périt pas non plus avec la personne du propriétaire; il passe, à la mort du propriétaire, aux héritiers désignés par le testament ou par la loi. Le droit de tester est ici particulièrement significatif; en testant, l'homme dispose pour le temps où il ne sera plus; il

(1) Sur les restrictions à la propriété, outre l'ouvrage précité de Colin et Capitant, consulter : Berthélemy, *Traité élémentaire de droit administratif*, 7e édit., 1913; Laferrière, *Le droit de propriété et le pouvoir de police*, thèse Paris, 1908 ; Charmont, *Les transformations du droit civil*, Paris, 1912 ; Morin, *Les faits en révolte contre le Code civil*, Paris 1920.

assigne à ses biens le maître qui le remplacera; il gouverne en une certaine mesure sa propriété jusque dans l'avenir. La succession *ab intestat* n'est d'ailleurs, dans la conception moderne, qu'une sorte de substitut du testament, puisque l'ordre successoral est établi d'après l'ordre présumé des affections du défunt et que l'objet de la loi est de faire à la place du défunt la désignation qu'il a négligé de faire. Cependant, le droit de disposer par testament n'est pas entièrement libre dans toutes les législations; en droit français, notamment, il est limité par l'institution de la réserve héréditaire, réserve dont l'objet est de sauvegarder l'intérêt de la famille qui est encore une forme de l'intérêt social: cette institution de la réserve héréditaire est d'ailleurs d'une utilité sociale contestable.

Il est essentiel de se représenter clairement la fonction que remplit la propriété privée dans l'économie moderne. Presque toute l'organisation de la production et de la circulation des biens repose sur la propriété privée, parce que sont objets de propriété privée, non seulement les biens de consommation parvenus à leur forme définitive et entre les mains de ceux qui en useront, mais les matières premières et les biens de production, la terre, les usines, les magasins, l'outillage agricole, industriel et commercial. La propriété publique, encore que son importance soit grande et en voie d'accroissement, ne comprend qu'une faible partie des biens de production. Ainsi l'impulsion économique qui anime la société tout entière est donnée par la propriété privée; soit par la direction personnelle des exploitations, soit par le placement des capitaux, soit par l'épargne, la propriété privée se trouve placée aux postes de commandement. Elle apporte au gouvernement des choses économiques toute la puissance de l'intérêt personnel, intérêt élargi et prolongé par l'héritage en intérêt du groupe familial. Le capital privé se place dans les entreprises, les fonde et les dirige, non point pour servir les intérêts généraux de la collectivité, mais pour tirer des entreprises le profit qu'elles peuvent donner.

La propriété privée dans son application aux biens de production est donc l'armature de l'économie moderne; c'est contre elle qu'a été dirigé tout l'effort de la critique socialiste au XIXe siècle. Il ne faut pas se représenter le socialisme comme tendant nécessairement à l'abolition totale de la propriété privée; le socialisme serait réalisé dans ce qu'il a d'essentiel si, les biens de consommation demeurant propriété privée, les biens de production étaient placés, pour la plus grande partie, sous le régime de la propriété

publique. La propriété privée conserverait alors un large domaine, puisqu'elle engloberait encore tous les biens de consommation; néanmoins la structure de la société serait changée à ce point qu'on a peine à se représenter clairement ce qu'elle deviendrait et même à poser exactement les problèmes qu'il faudrait alors résoudre (1). En un certain sens, on peut dire que l'organisation économique moderne est mêlée de socialisme, puisque la propriété publique y tient une place notable et que l'Etat intervient de bien des façons, comme nous le verrons, dans la série entière des opérations économiques. Mais il n'y a jamais eu d'organisation économique construite selon la logique d'un principe absolu; le réel est toujours composé d'éléments hétérogènes. Il y a certainement dans la phase historique où nous sommes une forte tendance à étendre les fonctions économiques de l'Etat et la propriété publique, à soumettre la propriété privée à des obligations et restrictions déterminées par des vues d'intérêt social; probablement, on ira dans cette voie plus loin qu'on n'a été jusqu'à présent. Mais ce serait une grande erreur de croire que la fonction économique de la propriété privée est en train de disparaître; il n'y a aucun principe d'organisation prêt à prendre la place de la propriété privée; elle est un fait historique lié à tout notre développement social; au point de vue de la technique économique, elle est un fait nécessaire. Il est légitime et utile de chercher à faire servir plus complètement la propriété privée aux fins de l'intérêt social, mais il faut se garder d'affaiblir l'autorité et le prestige de l'institution, parce qu'elle est le rouage essentiel de la machine (2).

SECTION II

LIBERTÉ ET CONCURRENCE

A côté de l'organisation de la propriée, il y a un autre caractère du milieu juridique qu'il importe de mettre en lumière; c'est ce qu'on peut appeler le principe de libre activité. Dans

(1) Schœffle, *La quintessence du socialisme*, traduction française, Bibliothèque socialiste, n° 21, Paris, 1904.

(2) Wagner, dans les *Fondements de l'économie politique*, a consacré d'amples développements à la question de la propriété, t. IV et V de la traduction française, dans un sens entièrement favorable à la doctrine du socialisme d'Etat. Sur les vestiges de la propriété collective à l'époque moderne, consulter : de Laveleye, *De la propriété et de ses formes primitives*, 5e édit., Paris. 1901.

l'exercice de leur activité économique, les hommes, d'après le droit positif moderne, sont, en règle générale, libres : liberté qui comporte des restrictions nombreuses et graves, mais qui est cependant conçue comme l'état normal des choses et qui pratiquement demeure la règle la plus généralement appliquée. Ce principe de libre activité peut être envisagé sous l'aspect de la liberté de la personne, de la liberté des professions et de la liberté des conventions.

1° Liberté de la personne, c'est d'abord la liberté d'aller et venir, de choisir son domicile, de quitter son pays d'origine pour aller, temporairement ou même sans esprit de retour, à l'étranger. Cela nous paraît une liberté naturelle; il n'y a cependant pas bien longtemps qu'elle est pleinement reconnue; sans même parler de l'esclavage ni du servage, la liberté d'aller et de venir et surtout de quitter son pays d'origine n'était pas toujours reconnue comme un droit avant le XIXe siècle. Un artisan ne pouvait pas porter à l'étranger le secret de son art (1). Cette liberté d'aller et venir a de grandes conséquences économiques; elle permet la formation des centres industriels et des agglomérations urbaines; elle permet à la main-d'œuvre d'aller là où les salaires et les conditions de vie sont les plus favorables, aux hommes d'initiative de chercher au loin les occasions de s'enrichir. Elle est la condition du peuplement des pays neufs. Il y a d'ailleurs sur ce point, en ce qui concerne l'immigration, des restrictions considérables dans certains pays.

2° La liberté de la personne est complétée par la liberté de la profession. Les hommes sont libres d'avoir une profession ou de ne pas en avoir; libres juridiquement, mais le travail est, pour la plupart, une nécessité de fait. Ils sont libres de choisir leur profession. Pour le travailleur salarié, c'est la liberté de traiter avec n'importe quel patron, dans n'importe quelle catégorie de production; pour l'homme qui travaille à son compte, c'est la liberté de s'établir dans n'importe quelle localité et d'entreprendre ce qu'il veut.

La liberté de la profession, pas plus que les autres, n'est entière. Il y a des exploitations qui ne peuvent être établies que

(1) En 1704, le sieur de Marconnay est enfermé dans une forteresse pour avoir sollicité un ingénieur de passer en Hollande ; à la même époque, une dame de La Pommeraye, dont le mari est parti pour l'Espagne, afin d'y établir une manufacture de glaces, embauche des ouvriers à Saint-Gobain ; elle est arrêtée et condamnée à un an de prison, ainsi que les ouvriers qui l'avaient écoutée. G. Martin, *La grande industrie sous le règne de Louis XIV*, Paris, 1899.

moyennant une autorisation ou une concession de l'Etat; par exemple, dans le droit positif français, les établissements classés comme dangereux, incommodes ou insalubres, les exploitations minières, les chemins de fer; la législation sur les brevets d'invention limite aussi la liberté d'user des procédés pour lesquels un brevet a été pris. Il y a des professions dont l'exercice est subordonné à une preuve de capacité, fournie en général par l'obtention d'un diplôme : avocat, pharmacien, médecin. Il y en a qui ne peuvent être exercées que par un nombre limité de personnes : notaire, avoué, agent de change. Il y a des travaux particulièrement pénibles ou dangereux que la loi interdit à certaines catégories de travailleurs; par exemple, les travaux souterrains des mines sont interdits par la loi française aux femmes et aux jeunes gens de moins de 16 ans.

La liberté de la profession n'est pas non plus une chose bien ancienne. Le régime des corporations de métier qui a duré en France jusqu'à la fin du XVIIIe siècle et plus ou moins avant dans le XIXe siècle chez d'autres peuples, ne comportait pas la liberté de la profession. La corporation était le groupement organisé des gens de même métier dans la même ville, groupement reconnu par la puissance publique, et seuls pouvaient exercer le métier les membres admis dans la corporation.

3° *Liberté des conventions.* — La liberté des conventions s'exprime par cette formule que toute convention qui n'est pas expressément défendue par la loi est licite. Les hommes peuvent traiter entre eux, chacun au mieux de ses intérêts, soit relativement à leurs biens, soit relativement à leur activité personnelle. Leurs biens? Ils peuvent les vendre, les louer, les donner entre vifs ou par testament; s'ils ont des capitaux mobiliers, ils les emploient librement dans leur pays ou à l'étranger, dans leurs entreprises ou dans celles d'autrui, en fonds de terres, en maisons, en améliorations foncières, en fonds d'Etat, en prêts aux particuliers, en actions ou obligations de sociétés. Leur activité personnelle? Ils engagent leurs services à qui ils veulent et aux conditions que fixe le commun accord des contractants; ils ne peuvent pas être forcés de les engager. Les législations positives réglementent certains types de contrats relatifs soit aux biens, soit à l'activité personnelle; mais, en principe, les règles posées ne sont qu'interprétatives de volonté et peuvent être écartées par le commun accord, de même qu'il est loisible de passer des contrats d'un type non prévu par la loi. Toutefois, la liberté des conventions est fortement entravée sur divers points par des règles légales impératives. Nous rencontrerons de nombreux cas où des limites

sont posées au libre accord des parties, notamment dans la législation relative aux questions ouvrières. La conception générale de ces limitations à la liberté des conventions est la même qui inspire les restrictions apportées à la propriété privée; il s'agit de plier l'intérêt individuel à des vues d'intérêt social; ces vues d'intérêt social peuvent d'ailleurs se trouver parfois fausses et mal comprises.

Il faut marquer, comme nous avons fait pour le principe de propriété privée, les conséquences économiques du principe de libre activité; il est le fondement de ce qu'on appelle la concurrence.

L'idée générale de la concurrence est assez claire : être concurrents, c'est s'efforcer, en lutte les uns avec les autres, d'atteindre un but, chacun tâchant de l'atteindre plus vite et plus complètement que les autres; des coureurs sur une piste donnent l'image la plus simple de la concurrence. Dans notre société économique où, comme on l'a déjà dit, la production se fait en vue de l'échange, l'idée de concurrence prend une forme plus précise : il y a concurrence des offres entre elles et des demandes entre elles. Les producteurs de biens ou de services représentent au marché l'offre; chacun s'efforce de faire accepter son offre par les acheteurs de préférence à l'offre des autres : tous se font concurrence. Les producteurs de tissus de coton, par exemple, se font concurrence pour la vente de ce produit; de même, sur le marché du travail, les mécaniciens offrant leur habileté technique se font concurrence. Lorsque deux produits peuvent satisfaire les mêmes besoins, les producteurs de ces deux produits se font concurrence; il peut en être ainsi, par exemple, des tissus de coton et des tissus de laine. En face de la concurrence des offres, il y a celle des demandes; les acheteurs de biens ou de services se font concurrence, chacun s'efforçant d'obtenir que sa demande reçoive satisfaction de préférence à la demande des autres; sont concurrents les locataires à la recherche d'un logement, les patrons à la recherche de la main-d'œuvre, les tisseurs à la recherche des fils de coton, de laine ou de soie qui sont leur matière première. Cette concurrence des offres entre elles et des demandes entre elles joue, nous le verrons, un rôle capital dans la formation des prix.

Que fait ici le principe de libre activité? Il donne la possibilité juridique de la concurrence; la concurrence est libre en droit, soit du côté de l'offre, soit du côté de la demande. La possibilité juridique n'est pas nécessairement la possibilité pratique; celle-ci est renfermée dans des limites bien plus étroites que la première. Tandis que, théoriquement, n'importe qui peut n'importe où fon-

der n'importe quelle entreprise, il est évident que la concurrence est, en fait, limitée par toutes sortes d'éléments : le capital disponible, l'approvisionnement en matières premières ou en main-d'œuvre, le terrain libre, la capacité technique, la distance, etc. La possibilité pratique de la concurrence est parfois si étroite qu'il n'y a plus, à proprement parler, concurrence.

A la concurrence s'oppose le monopole. Au sens absolu du mot, le monopole est la situation, de droit ou de fait, soit du vendeur qui a seul la possibilité de vendre, soit de l'acheteur qui a seul la possibilité d'acheter. Le monopole d'achat est très rare et pratiquement négligeable; le monopole de vente, au contraire, tient une place importante dans l'économie moderne. Ce monopole peut résulter de la loi; il peut aussi n'avoir qu'une existence de fait, être la conséquence de la situation prééminente acquise par une entreprise ou par un groupe d'entreprises agissant de concert. A titre d'exemples de monopole légal, nous citerons, en France, deux monopoles exercés par l'Etat, celui des tabacs et celui des allumettes chimiques, et le monopole temporaire reconnu à l'inventeur qui a pris un brevet. Les cartels et les trusts (*infra*, liv. II, chap. v) nous montreront comment peuvent se constituer les monopoles ou quasi-monopoles de fait, sans base juridique. Le monopole de droit peut être absolu ou partiel, cela dépend de la volonté du législateur qui l'institue; encore n'est-il absolu que dans la mesure où la fraude ne vient pas contrecarrer les intentions du législateur. Le monopole de fait n'est que bien rarement absolu; le plus souvent, il n'est qu'un état intermédiaire entre le monopole et la concurrence; le trust ou le cartel même le mieux organisé n'arrive qu'exceptionnellement et pour une période de temps brève à se rendre complètement maître du marché.

La concurrence a été longtemps considérée comme le postulat fondamental de la vie économique. Elle y a tenu au XIXe siècle une très grande place; depuis la fin du XIXe siècle, cette place, encore importante, a sensiblement diminué. Par la concentration croissante des entreprises, il semble que nous marchions rapidement vers un état de choses où l'entente, la coordination des efforts, deviendront les caractères dominants de l'activité économique : entente et coordination qui ne suppriment pas la lutte, mais qui la transportent sur un autre plan que celui de la concurrence du type classique. Un grand nombre de maisons rivales se disputant le marché, c'est une formule qui, chez les peuples les plus avancés, exprime plutôt un passé récent que le présent et que l'avenir immédiat (voir *infra*, livr. II, chap. IV et V).

CHAPITRE V

LA POPULATION

La population est une sorte d'être collectif qui a sa vie propre, ses mouvements, sa croissance et sa décadence. L'étude des faits relatifs à la population est l'objet d'une science qu'on appelle démographie et qui ne se confond pas avec l'économie politique. La démographie étudie la nuptialité, la natalité, la mortalité, l'émigration, la répartition des hommes soit entre les contrées du monde et les Etats, soit à l'intérieur de chaque Etat, leur agglomération ou dissémination, la formation des villes; elle étudie la composition de la population, composition par âges et par sexes, proportion des nationaux et des étrangers; elle se préoccupe aussi de certains faits par quoi se manifeste l'état physique ou moral de la population, comme la morbidité, le degré d'instruction, la répartition entre les divers cultes, la criminalité, etc., etc.

Bien que la démographie soit distincte de l'économie politique, il y a entre ces deux sciences de nombreux points de contact. L'activité économique est, à vrai dire, une des manifestations de cet être collectif qu'on appelle la population. L'objet de ce chapitre est de marquer par où les questions relatives à la population se rattachent à l'économie politique (1). On ne saurait considérer

(1) La population fait l'objet, dans les divers pays, de recensements (en France tous les cinq ans) qui fournissent des données précises sur l'état démographique. On trouve dans *l'Annuaire statistique de la France*, chaque année, des statistiques démographiques non seulement pour la France, mais pour les autres pays. Le service de la statistique générale de la France a publié une *Statistique internationale du mouvement de la population*, 2 vol., 1907-1911, particulièrement précieuse à consulter. En outre, l'Office permanent de l'Institut international de statistique publie, depuis 1916, un Annuaire, dont les premiers volumes ont été consacrés aux statistiques démographiques.

Ouvrages à consulter : Levasseur, *La population française*, 3 vol., Paris, 1889-1892 ; Nitti, *La population et le système social*, Bibliothèque sociologique internationale, Paris, 1897 ; Leroy-Beaulieu, *La question de la population*,

d'une façon trop attentive ces questions; leur importance est grande. Le mouvement de la population est un élément essentiel de la vie économique d'un peuple, et il n'y a pas de phénomène économique qui n'en subisse l'influence. Dans toute variation un peu ample de la production, du commerce intérieur ou extérieur, dans le rendement des impôts, dans les disponibilités en main-d'œuvre, dans la formation du capital, dans le taux et les mouvements du salaire et de l'intérêt, dans l'intensité de l'esprit d'entreprise, dans le goût et l'aptitude à coloniser, dans la force d'expansion nationale, le mouvement de la population est un facteur essentiel. Toutes les comparaisons que l'on peut faire entre nations, dans l'ordre économique, se trouvent faussées si l'on n'en tient pas compte.

SECTION I

COMPOSITION DE LA POPULATION PAR SEXES ET PAR AGES

Les populations peuvent différer beaucoup entre elles par leur composition, et cela a des répercussions étendues sur l'activité économique. Les deux éléments principaux sont la composition par âges et la composition par sexes. Ce qui en fait l'importance au point de vue économique, c'est que la plus grande part de l'activité économique incombe aux hommes dont l'âge est compris entre 20 ans et 60 ans. Sans doute bon nombre de femmes travaillent; dans la famille rurale, les filles et les femmes prennent part aux travaux des champs, et dans l'industrie et le commerce le travail féminin tient une place appréciable; parmi les conséquences durables de la guerre de 1914, il y aura probablement un certain accroissement du travail féminin. Il n'en est pas moins vrai que c'est le groupe masculin compris entre 20 et 60 ans qui constitue la force économique principale; c'est, par excellence, le groupe producteur, le reste de la population étant, dans l'ensemble, plutôt consommateur que producteur.

Aux environs de 1910, voici quelle était la composition de la population par sexes. En prenant comme base le groupe masculin de 1,000 individus, on trouvait, pour le groupe féminin correspondant, les chiffres suivants (1) :

2e édit., Paris, 1913; Arsène Dumont, *Dépopulation et civilisation*, Paris, 1890; Wagner, *Les fondements de l'économie politique*, traduction française, 1904-1914, t. II, liv. IV.

(1) *Annuaire international de statistique* (publication de l'Office permanent de l'Institut international de statistique), tomes I à IV.

Allemagne	1026 femmes	Norvège	1099 femmes
Autriche	1036 »	Pays-Bas	1021 »
Hongrie	1019 »	Portugal	1107 »
Belgique	1017 »	Roumanie	974 »
Bulgarie	962 »	Russie d'Europe	1038 »
Danemark	1061 »	Serbie	946 »
Espagne	1056 »	Suède	1046 »
France	1035 »	Suisse	1034 »
Angleterre et Pays de Galles	1068 »	Etats-Unis	943 »
Ecosse	1062 »	Argentine	865 »
Irlande	1003 »	Brésil	953 »
Grèce	986 »	Canada	886 »
Italie	1037 »	Chili	1000,5 »

Ce tableau est curieux parce qu'il montre qu'en Europe la population féminine l'emporte sur la population masculine, sauf quelques exceptions, tandis qu'en Amérique c'est le contraire. Cependant les naissances masculines sont plus nombreuses que les naissances féminines. Mais le taux de la mortalité est plus élevé pour les hommes que pour les femmes, de sorte que la proportion des femmes devient plus forte au bout d'un certain temps, dans la plupart des pays; elle l'est surtout dans la population au-dessus de 60 ans. Les mouvements migratoires exercent aussi une influence; les émigrés contiennent une forte proportion d'hommes adultes; la masculinité est forte dans les pays qui en reçoivent beaucoup.

Si l'on considère que ce sont les hommes de 20 à 60 ans qui sont la principale force économique d'un pays, il est intéressant de voir quelle est l'importance numérique de ce groupe dans la population totale. Voici sur ce point quelques indications, d'après les recensements effectués vers 1910 :

Angleterre et Galles	249	Belgique	233
Ecosse	239	France	264
Irlande	239	Portugal	211
Danemark	225	Espagne	236
Norvège	197	Italie	223
Suède	227	Grèce	227
Russie d'Europe	216	Bulgarie	214
Autriche	231	Serbie	217
Hongrie	228	Roumanie	227
Suisse	248	Japon	246
Allemagne	239	Canada	239
Pays-Bas	231	Etats-Unis	268

Les différences considérables que présente, selon les pays, la composition de la population par âges s'expliquent, d'une part,

par les différences dans le taux de la natalité et dans le taux de la mortalité; d'autre part, par les mouvements migratoires. Un pays où la natalité est faible, et aussi la mortalité, a une moindre proportion d'enfants, une proportion plus forte d'adultes et de vieillards; c'est le cas notamment de la France. Un pays qui envoie au dehors beaucoup d'émigrants sans esprit de retour s'appauvrit en adultes, que gagnent les pays vers lesquels se dirigent les courants migratoires.

Ainsi, à ne considérer que le nombre, deux populations numériquement égales n'ont pas nécessairement la même signification économique; la composition par âges et par sexes est un élément essentiel. Mais il faut aussi tenir compte de ce qu'on peut appeler la composition qualitative : comme agent économique, une homme n'en vaut pas nécessairement un autre, et deux populations numériquement égales peuvent être des forces productives très dissemblables. Différences d'aptitudes physiques, de moralité et d'intelligence, cela est d'un grand poids dans la lutte économique. De ces différences il y en a quelques-unes que la statistique démographique peut saisir, au moins à la surface. La statistique démographique enregistre la morbidité, la criminalité, le degré d'instruction, avec plus ou moins d'exactitude; elle peut fournir aussi quelques données d'hygiène sociale, sur l'état de l'habitation par exemple, ou sur les consommations nocives comme celle de l'alcool. Cela nous renseigne dans une certaine mesure sur l'état physique, intellectuel et moral des populations. Mais il y a encore dans cet ordre de choses beaucoup à faire; il y aurait place pour une série nombreuse d'études comparatives sur la valeur économique des diverses populations, et la méthode des monographies est appelée, aux côtés de la statistique démographique, à rendre de grands services.

SECTION II

Les déplacements de la population sont aussi des phénomènes qui intéressent les économistes, soit qu'ils se passent à l'intérieur des territoires nationaux, soit que les mouvements prennent un caractère international.

§ 1. — Migrations intérieures. Population rurale et population urbaine.

Les mouvements migratoires intérieurs sont très intenses et en dépendance étroite des faits économiques : les hommes s'agglo-

mèrent dans les parties du territoire national où les occasions de gain sont le plus nombreuses. En France, dans la période 1906-1911, il y a 25 départements qui ont un excès d'immigration et 62 qui ont un excès d'émigration; les premiers ont gagné 620,400 personnes, et les seconds en ont perdu 381,360. Les mouvements se font des départements agricoles aux départements industriels; c'est un fait déjà ancien et qui se produit dans tous les pays, que ce déplacement des campagnes vers les villes. Dans notre pays, l'intensité du mouvement peut être mesurée par la répartition de la population en population urbaine et population rurale, au milieu du XIXe siècle et maintenant (1).

Années	Population urbaine	Population rurale
—	—	—
1851	9.135.459	26.647.711
1911	17.508.940	22.093.318

La population urbaine a donc passé de 25,5 p. 100 à 44,2 p. 100 et la population rurale de 74,5 p. 100 à 55,8 p. 100. La croissance des villes est un phénomène remarquable (2). Si l'on considère, par exemple, les villes de 100.000 habitants, voici ce qu'on constate : en Angleterre vers 1800 il y en avait 1, vers 1850 il y en avait 8, vers 1910 il y en avait 43; en France, aux mêmes dates, leur nombre a passé de 3 à 5, puis à 15; en Allemagne, de 2 à 4, puis à 45; aux Etats-Unis, de 0 à 6, puis à 48. De 1800 à 1910, Londres a passé de 959.000 habitants à 4.523.000; Liverpool, de 82.000 à 747.000; Manchester, de 77.000 à 714.000; Paris, de 547.000 à 2.888.888; Marseille, de 111.000 à 551.000; Lyon, de 110.000 à 524.000; Berlin, de 172.000 à 2.071.000; Hambourg de 130.000 à 932.000; New-York, de 64.000 à 4.762.000 (3). Sans doute, en Angleterre, en France, en Allemagne, aux Etats-Unis, la population totale s'est accrue de 1800 à 1910, mais le nombre et l'importance des grandes villes ont cru plus que la population totale. La population des villes en général, et non pas seulement

(1) Résultats statistiques du recensement général de la population effectué le 5 mars 1911, t. I, Paris, 1913. Il est vrai que la classification officielle est sujette à critique. On considère comme population urbaine la population des communes dont la population agglomérée au chef-lieu dépasse 2.000 habitants. La population de toutes les autres communes est comptée comme population rurale.

(2) Meuriot, *Des agglomérations urbaines dans l'Europe contemporaine*, Paris, 1898.

(3) Cf. le tableau complet des villes de plus de 100.000 habitants en divers pays dans l'*Annuaire statistique*, 36e vol., p. 183*-185*.

des grandes villes, a grandi de telle sorte que les agglomérations urbaines sont devenues un caractère marquant des pays à évolution économique avancée.

Les agglomérations urbaines sont la conséquence du développement de l'industrie et des affaires de commerce et de finance. Tandis que les exploitations agricoles sont nécessairement dispersées sur la surface du sol, l'industrie et le commerce peuvent être concentrés sur des points peu nombreux d'où leur action rayonne; les progrès des transports ont énormément accru cette possibilité de concentration. Il y a à cela pour les entreprises de grands avantages : elles s'installent là où les circonstances naturelles ou créées par l'homme rendent leur établissement le plus commode. Les villes sont des marchés de travail, où ceux qui offrent leur travail et ceux qui ont besoin du travail des autres ont le plus de chances de se rencontrer et de conclure affaire; elles sont des marchés de marchandises et des marchés de capitaux. Elles sont aussi des centres administratifs, politiques, intellectuels, et les fonctions multiples qu'elles remplissent s'appuient l'une à l'autre, formant faisceau.

Le développement de la vie urbaine a posé bien des problèmes : l'aménagement des villes, les conditions d'habitation de ces foules entassées, les règles de leur hygiène collective, il s'en faut que tout cela soit résolu d'une façon satisfaisante (1). Mais on ne résout pas ces problèmes en se lamentant, comme on le fait depuis longtemps, sur le dépeuplement des campagnes et sur la puissance d'attraction des villes tentaculaires. Le développement de la vie urbaine est l'effet de forces très énergiques dans l'économie moderne et dont l'action ne paraît pas épuisée.

§ 2. — L'émigration.

L'émigration qu'on peut appeler externe celle qui meut les hommes non plus à l'intérieur de leur pays, mais au delà des frontières, a été un des grands faits démographiques du XIXe siècle. L'émigration définitive, sans esprit de retour au pays d'origine, n'est d'ailleurs que le dernier anneau d'une chaîne qui commence avec l'émigration saisonnière, celle par exemple des Italiens qui vont faire la moisson de juin à septembre dans l'Amérique du

(1) Notre collègue Brouilhet a consacré à cette question de l'aménagement des villes d'intéressants développements, dans son *Précis d'économie politique*, 1912, chap. VII.

Nord, de novembre à janvier dans l'Amérique du Sud, et reviennent passer dans leur pays l'hiver et le printemps, et qui se continue par l'émigration temporaire, celle de l'homme qui va passer à l'étranger ses années de pleine vigueur et d'activité, mais qui compte bien, ayant amassé quelque argent, rentrer au pays, forme d'émigration assez fréquente dans certains de nos départements français du Sud-Est. Les statistiques ne permettent qu'assez imparfaitement de distinguer ces diverses sortes d'émigrations (1).

Le principal courant d'émigration, celui qui nous intéresse le plus, est le courant qui porte les Européens vers les autres parties du monde. C'est par cette émigration européenne que se sont constituées les populations de race blanche dans le nord de l'Asie, dans le nord et le sud de l'Afrique, en Amérique, en Australie, populations dont le total atteint 150 millions d'hommes. L'intensité du courant est d'ailleurs irrégulière; très fort dans les années où les pays qui attirent les émigrants traversent une période de prospérité, il diminue dans leurs périodes de crise, et il arrive même parfois que dans un pays les départs l'emportent sur les arrivées, car il y a deux courants inverses, celui qui va d'Europe aux autres parties du monde, et celui qui ramène en Europe, ou les émigrés temporaires, ou ceux que se croyaient partis pour toujours, mais qui, n'ayant pas réussi, reviennent meurtris et désillusionnés; il y a des années où le courant de retour est le plus fort.

Depuis le début du XXe siècle jusqu'en 1914, la moyenne annuelle de l'émigration européenne a été d'au moins 1.500.000 personnes. Mais c'est le chiffre de l'émigration brute, retours non déduits. L'émigration nette, compensation faite des départs et des retours, paraît comprise, pour la même période, entre 1 million et 1.200.000 personnes (2). Les divers pays d'Europe participent à ce mouvement d'une façon très inégale; la part de notre pays est insignifiante, quelques milliers d'hommes à peine. La Grande-Bretagne et l'Italie viennent en tête. Les principaux contingents d'émigrants

(1) Consulter sur l'émigration européenne : R. Gonnard, *L'émigration européenne au XIXe siècle*, Paris, 1906; Pierre Leroy-Beaulieu, *L'émigration européenne et l'émigration dans les divers pays au cours des dernières années*, in *Economiste français*, 1913; Bunle et Leurence, *Les migrations internationales de 1901 à 1920*, in *Bulletin de la Statistique générale de la France*, tome XI.

(2) L'*Annuaire statistique* fournit des données sur l'émigration dans divers pays. Le gouvernement italien, qui est de ceux que les phénomènes de l'émigration intéressent le plus, publie des documents statistiques très complets sur cette matière.

sont fournis par l'Autriche-Hongrie, l'Espagne et le Portugal, la Russie. Dans les sources des courants d'émigration, bien des changements se sont produits au cours du XIXe siècle et du nôtre; celle qui est la plus constante, c'est la Grande-Bretagne; mais l'Allemagne, qui a été à certaines époque un pays de grande émigration, a presque cessé depuis le début du XXe siècle de fournir des hommes aux pays neufs. Par contre, l'émigration latine a pris un développement considérable par le fait de l'Italie et, à un moindre degré, de l'Espagne; et aussi l'émigration des pays situés à l'Orient de l'Europe, celle-ci en majorité slave. Quant aux pays qui reçoivent le courant de l'émigration européenne, ce sont, en première ligne, les Etats-Unis, puis surtout le Canada, l'Argentine, le Brésil, et bien loin derrière ceux-ci l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

La guerre a apporté un grand trouble dans les courants d'émigration; la mobilisation et les difficultés croissantes des transports par mer expliquent aisément ce trouble. Il en résulte que les chiffres du temps de guerre ne sont pas comparables à ceux d'avant la guerre; par exemple, l'émigration de la Grande-Bretagne (Angleterre, Ecosse, Irlande) qui était de 470.000 hommes en 1913, est tombée à 17.000 hommes en 1918; celle de l'Italie, entre les mêmes dates, est tombée de 560.000 hommes (émigration hors d'Europe) à 4.000 hommes. Les Etats-Unis qui avaient reçu 1.218.000 immigrants en 1914, n'en ont reçu que 111.000 en 1918; ce chiffre est remonté à 430.000 en 1920. Outre le trouble temporaire apporté au phénomène par la guerre elle-même, il est probable que des changements durables dans les courants d'émigration et d'immigration seront parmi les conséquences de la guerre (1). Mais on ne pourra les constater avec certitude avant quelques années.

L'émigration est déterminée par le même fait général que les migrations à l'intérieur du pays : la différence entre la condition présente et la condition espérée. Il y a des pays où la condition présente de beaucoup d'hommes est très pénible, des pays surpeuplés ou d'organisation économique défectueuse, qui fournissent de gros contingents d'émigrants; mais il se peut aussi que les hommes émigrent même des pays où l'on gagne assez largement

(1) Les réformes agraires qui ont été faites dans les pays de l'est de l'Europe que la guerre a ressuscités ou beaucoup agrandis, Pologne, Tchéco-Slovaquie, Yougo-Slavie, retiendront peut-être sur leur sol les hommes qui auparavant émigraient. Et puis il y a l'inconnue du sort futur de la Russie.

sa vie, s'ils espèrent la gagner plus largement ailleurs. Dans quelques cas, l'émigration a une telle intensité qu'elle appauvrit et dépeuple le pays : l'Irlande, par exemple, dans la seconde moitié du XIXe siècle, a perdu presque la moitié de ses habitants; mais l'émigration, en pareil cas, n'est que le symptôme du mal économique ou social dont le pays souffre. En général, l'émigration, pour le pays d'origine, n'est pas un mal; sans doute l'homme qui s'en va sans esprit de retour est une force perdue, mais ne vaut-il pas mieux qu'il vive plus librement et pleinement ailleurs que de dépérir sur place? C'est pour un pays un élément d'influence et de développement économique que d'avoir infusé son sang à des races nouvelles; ses anciens nationaux propagent sa langue et sa mentalité; ils restent des clients et des fournisseurs.

Les pays qui reçoivent le courant d'émigration passent généralement par deux phases au point de vue de la politique à suivre à l'égard des nouveaux venus. Dans la première, l'immigration est laissée libre, souvent même encouragée : le pays encore vide a besoin d'hommes; c'est la phase où en sont les pays sud-américains, l'Argentine, le Brésil, l'Uruguay. Puis vient la phase des mesures restrictives, cela sous diverses influences. Ayant atteint un certain degré de cohésion et de culture propre, la jeune nation tend à écarter les éléments qu'elle craint de ne pouvoir pas assimiler aisément ou qui, pour quelque autre raison, lui paraissent « indésirables ». Il se mêle à cela, vis-à-vis des émigrants non européens, la question des antagonismes de race : c'est la raison ou tout au moins le prétexte des mesures prises aux Etats-Unis et en Australie contre les immigrants chinois. La politique de restriction trouve son appui le plus ferme dans les syndicats ouvriers, désireux d'écarter la main-d'œuvre nouvelle qui vient s'offrir sur le marché du travail et où ils voient une menace pour les hauts salaires. Il s'est formé un protectionnisme ouvrier très rigoureux (1); certaines mesures restrictives, aux Etats-Unis et en Australie, qui se couvrent de raisons tirées de l'intérêt général, ne sont en réalité prises que sous la pression et dans l'intérêt de quelques catégories de travailleurs.

Le peuplement des pays neufs au XIXe siècle par les hommes de la race blanche est un phénomène grandiose et qui est loin d'être achevé. Il y a eu sans doute et il y a encore des brutalités et des injustices dans la prise de possession, encore que souvent

(1) Prato, *Le protectionnisme ouvrier*, traduction française, Paris, 1912 ; Hollande, *La défense ouvrière contre le travail étranger*, thèse Paris, 1912.

c'est sur des terres presque vacantes que se soient formées les nouvelles populations blanches. Le courant de l'émigration roule bien des misères. Mais le phénomène envisagé dans son ensemble est une prodigieuse affirmation par la race blanche de sa vitalité, et la somme d'énergie déployée et de risques acceptés qu'il contient en fait une manière d'épopée.

SECTION III

§ 1. — La population et les subsistances. La théorie de Malthus.

La population peut aussi être considérée dans sa grandeur, grandeur absolue ou grandeur en relation avec le territoire qu'elle occupe. La grandeur de la population est ce qui a d'abord fixé l'attention, parce que cela touche de très près à la force des Etats, et que cela soulève aussi la question de la subsistance, la question de savoir comment nourrir une population nombreuse et rapidement croissante.

Jusqu'à la fin du XVIII[e] siècle, les auteurs ont le plus souvent considéré dans la population la force qu'elle apporte à l'Etat; la puissance du prince et de ses armées dépend du nombre de ses sujets; il importe donc d'encourager l'accroissement de la population. Cependant, chez certains révolutionnaires français de la fin du XVIII[e] siècle, on trouve cette conception doctrinale que la France était trop peuplée et qu'il fallait réduire le nombre de ses habitants (1). Mais c'est un économiste anglais, Malthus, qui a le premier donné un relief saisissant à l'idée de surpopulation : une population en excès sur les moyens de subsistance, a dit Malthus, est un fléau menaçant pour l'humanité et la source permanente de la misère. Cette théorie de Malthus, exposée dans l'*Essai sur le principe de population et ses effets sur le progrès futur de la société* (1798) (2), a eu un très grand retentissement et a été une des plus célèbres de l'économie politique. Elle peut se résumer ainsi. La population, lorsqu'aucun obstacle ne vient en arrêter la croissance, a tendance à augmenter de telle sorte qu'elle double en une période de vingt-cinq ans (dans certains passages l'auteur dit vingt ans). Or, il n'est pas possible que l'accroissement des

(1) Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, liv. I, chap. IV.

(2) Traduction française dans la Collection des principaux économistes Paris, 1845.

moyens de subsistance soit aussi rapide; tout ce qu'il est permis d'espérer, en mettant les choses au mieux, c'est que, la quantité des subsistances au point de départ étant exprimée par 1, elle s'accroisse, dans chaque période où la population double, d'une quantité égale à 1. L'accroissement des subsistances ne pouvant se faire que selon une progression arithmétique de la forme 1, 2, 3, 4..., tandis que l'accroissement de la population tend à se faire selon une progression géométrique de la forme 1, 2, 4, 8..., il est évident que la croissance de la population se heurte sans cesse à l'impossibilité de vivre. Il faut que la famine, la guerre, le crime, le vice, éliminent les hommes en excédent, ceux pour qui, selon l'expression de Malthus dans la première édition de son ouvrage, il n'y a pas de couvert mis au banquet. Il n'y a qu'un moyen d'éviter les calamités diverses par quoi s'élimine l'excédent de la population, c'est d'éviter que cet excédent se crée, et pour cela il faut que les hommes pratiquent « la contrainte morale », c'est-à-dire s'abstiennent de fonder une famille et d'avoir des enfants s'ils ne peuvent pas les nourrir.

Le prodigieux succès de la théorie de Malthus ne tient pas seulement à la vigueur du contraste formulé entre l'accroissement de la population et l'accroissement des subsistances, mais aux circonstances où se trouvait alors l'Angleterre et à ce que les partis politiques s'emparèrent de sa théorie. Les guerres, de mauvaises récoltes, la transformation industrielle qui commençait alors, avaient déterminé en Angleterre un trouble profond; la grande industrie naissante appelait à l'usine les femmes et les enfants et donnait une sorte de prime à la natalité dans les familles ouvrières. De brillants écrivains, parmi lesquels William Godwin (1), soutenaient cette thèse que l'injustice et la misère proviennent, non pas de la nature des choses, mais des institutions humaines. La doctrine de Malthus rejetait sur la nature toute la responsabilité; les hommes étaient malheureux parce que l'instinct sexuel créait plus d'hommes que la terre n'en pouvait nourrir; thèse admirable pour le parti conservateur.

Il est incontestable que les limites de la multiplication des subsistances sont en même temps celles de l'accroissement de la population et qu'elles sont plus étroites que celles de la fécondité humaine; déterminée par le seul instinct sexuel, la natalité tendrait constamment à aller jusqu'à l'extrême limite de ce que ren-

(1) Godwin, *An inquiry concerning political justice and its influence on general virtue and happiness*, 1793. Consulter sur Godwin la thèse de H. Roussin, *William Godwin*, thèse Dijon, 1913.

dent possible les moyens de subsistance. La lutte pour la vie, au sens strict du mot, éliminerait ceux qui sont en trop, comme c'est le cas pour les espèces animales et végétales. Mais l'instinct sexuel détermine-t-il seul la natalité, et l'homme civilisé moderne tend-il à aller jusqu'à la limite de sa fécondité physiologique, de sorte que l'accroissement de la population se heurterait sans cesse à la limite des subsistances? La question nous amène à étudier le mouvement de la population depuis le commencement du XIXe siècle.

§ 2. — La croissance de la population depuis le début du XIXe siècle.

La population du monde s'est beaucoup accrue au cours des derniers siècles. Autant qu'on peut se fier à des évaluations qui, pour des époques où la statistique n'était pas organisée, sont nécessairement conjecturales, la population de l'Europe était, en 1760, de 130 millions d'habitants; elle était, en 1811, de 180 millions; en 1861, de 280 millions; en 1911, de 450 millions. L'accroissement ressort à 38 p. 100 entre 1760 et 1811; à 56 p. 100 entre 1811 et 1861; à 62 p. 100 entre 1861 et 1911. Pour le monde entier, la population aurait passé, de 750 millions en 1760, à 1.650 millions en 1911 (1). Si considérable que soit cet accroissement, il n'est pas douteux que dans l'ensemble, non seulement les moyens de subsistance, au sens étroit du mot, mais les biens de toute sorte propres à l'usage des hommes se sont accrus plus encore; l'humanité est matériellement mieux pourvue qu'à aucune autre époque.

La répartition de la population sur la surface de la terre est d'ailleurs extrêmement irrégulière. La densité au kilomètre carré est, pour l'Europe, de 45 habitants; pour l'Asie, de 19; pour l'Afrique, de 5; pour l'Océanie, de 5; pour l'Amérique, de 4. En Europe même, il y a de grandes irrégularités, ainsi que cela ressort du tableau suivant (2).

(1) *Statistique internationale du mouvement de la population*, t. II, introd., p. VII-XII.

(2) *Annuaire statistique*, 36e vol., p. 177*. On trouvera dans ce volume les évaluations provisoires pour les Etats qui ont subi des modifications territoriales.

Densité de la population par kilomètre carré (frontières de 1914)

Angleterre et Galles	239	Italie	121
Ecosse	60	Grèce	41
Irlande	52	Turquie d'Europe	36
Pays-Bas	171	Serbie	60
Belgique	252	Bulgarie	45
France	74	Roumanie	55
Allemagne	120	Russie d'Europe	26
Suisse	92	Finlande	8
Autriche	95	Suède	12
Hongrie	64	Norvège	8
Espagne	39	Danemark	77

Hors d'Europe, l'irrégularité est aussi très grande. Au Canada, la densité n'atteint pas 1 habitant par kilomètre carré; aux Etats-Unis, elle est de 13; au Mexique, de 7,6; au Brésil, de 2,8; en Argentine, de 2,6; au Chili, de 4,3; au Pérou, de 3,2. Dans l'Asie russe, la densité est de 1,7; en Turquie d'Asie, de 10; dans les possessions britanniques de l'Asie, de 64; dans les possessions françaises de l'Asie, de 21,5; en Chine, de 78; au Japon de 131.

Personne ne soutiendra que dans toutes les parties habitables du monde la population puisse être jamais aussi dense qu'elle l'est actuellement dans les pays où elle l'est le plus, que les 252 habitants au kilomètre carré de la Belgique puissent devenir la règle commune. La densité est fonction d'un certain nombre d'éléments : climat, fertilité du sol, richesse minière, état de la technique agricole et industrielle; il y en a qui sont donnés une fois pour toutes et que l'action des hommes ne peut pas modifier. Mais il est certain qu'il y a place dans le monde pour beaucoup plus d'hommes des diverses races qu'il n'y en a à l'heure actuelle. Il est vraisemblable que, dans l'état actuel de la technique, la population du monde pourrait doubler sans risquer de se heurter à la limite des subsistances (1).

Cela ne signifie pas qu'il ne puisse pas y avoir dans certains pays, ou dans des régions plus ou moins étendues de certains pays, un encombrement de population. Cela a pu être le cas pour l'Irlande vers le milieu du XIXe siècle, et ce peut être encore le cas pour certaines provinces italiennes. L'émigration, si grandement facilitée par les progrès des transports, est le moyen de remédier à cet excès local de population; elle déverse le surplus

(1) Voir les calculs présentés sur ce point par Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, liv. II, chap. VII.

des habitants des pays encombrés sur les pays de population clairsemée, et contribue ainsi à rendre moins irrégulière la répartition des hommes dans le monde.

Le fondement de la doctrine de Malthus est le doublement de la population en vingt-cinq ans. « Nous pouvons tenir pour certain, écrit-il, que, lorsque la population n'est arrêtée par aucun obstacle, elle va doublant tous les vingt-cinq ans et croît de période en période selon une progression géométrique » (1). Les données statistiques que Malthus avait à sa disposition à la fin du XVIIIe siècle confirmaient-elles cette proposition? C'est un point qu'il serait ici sans intérêt de discuter. Mais il est certain qu'au cours du XIXe siècle, bien que l'accroissement de la population dans le monde ait été très grand, aucun pays ne présente le cas du doublement de sa population par périodes de vingt-cinq ans. Même dans les pays qui se prêtaient le mieux à un rapide accroissement de population, ceux où il y avait peu d'hommes et beaucoup de terres vacantes, le mouvement propre de la population, c'est-à-dire son accroissement par l'excédent des naissances sur les décès, abstraction faite de l'apport des immigrés, ne représente pas le doublement en vingt-cinq ans. On ne trouve le doublement en vingt-cinq ans, ni aux Etats-Unis, pas plus dans la population noire que dans la population blanche, ni au Canada, ni en Argentine. Pour les pays d'Europe où la population s'est rapidement accrue, comme l'Angleterre, l'Allemagne, la Belgique, on trouve des périodes de doublement qui ne descendent pas au-dessous de quarante à cinquante ans et qui s'élèvent pour certains à quatre-vingts ans (2).

Sans doute le doublement en vingt-cinq ans n'est pas un élément essentiel de la doctrine de Malthus. Si l'on admet que, dans une période déterminée, quelle qu'en soit la durée, la population tend à s'accroître selon une progression géométrique, alors que les subsistances ne croîtront que selon une progression arithmétique, il faudra nécessairement qu'un jour la famine ou d'autres fléaux dévastateurs éliminent l'excès de population.

Mais puisque la période de doublement de la population est de beaucoup plus de vingt-cinq ans, même dans les pays où les conditions sont le plus favorables à son accroissement, et puisque dans le monde il y a place encore pour des centaines de millions de nouveaux habitants, le problème n'est pas actuel et ne peut

(1) *Essai sur le principe de population*, p. 8 de la traduction française.
(2) Leroy-Beaulieu, *op. cit.* liv. II.

pas être utilement discuté. Ce qui se passera dans deux ou trois siècles échappe à nos vues, et il n'est pas invraisemblable que dans l'avenir l'utilisation de la nature par l'homme soit telle que la question des subsistances ait totalement changé d'aspect. N'ayons pas des préoccupations si lointaines.

§ 3. — La décroissance de la natalité. La question de la population en France.

La population, dit Malthus, va doublant tous les vingt-cinq ans lorsqu'elle n'est arrêtée par aucun obstacle. Or il y a lieu de penser que notre forme actuelle de civilisation apporte des obstacles à l'accroissement de la population, par la mentalité qu'elle crée chez la plupart des hommes et le désir qu'elle leur inspire de limiter leur postérité.

C'est en France que la décroissance de la natalité est le plus sensible et de plus ancienne date. Si l'on calcule par périodes décennales la moyenne annuelle des naissances, on obtient le tableau suivant :

Moyenne annuelle des naissances vivantes en France.

1811-1820..........	318	1861-1870..........	263
1821-1830..........	310	1871-1880..........	254
1831-1840..........	290	1881-1890..........	239
1841-1850..........	274	1891-1900..........	222
1851-1860..........	263	1901-1910..........	206

Dans les trois années 1911-1913, la moyenne annuelle des naissances vivantes par 10.000 habitants n'était plus que de 188.

Si, au lieu des nombres proportionnels, on considère les nombres absolus des naissances, on les trouve aussi en décroissance depuis 1811. Pour la période 1811-1820, la moyenne annuelle des naissances est de 942.919; pour la période 1901-1910, elle est de 807,054; pour les trois années 1911-1913, elle est de 746,333.

Les années de guerre ont été marquées par une grande baisse de la natalité. Le point le plus bas a été atteint en 1916, avec 94 naissances pour 10.000 habitants (1). En 1920, la natalité dépasse, au contraire, celle de 1913 : 213 naissances pour 10.000 habitants (y compris Alsace et Lorraine), contre 191 en 1911 (y com-

(1) Chiffre applicable aux 77 départements non envahis (non compris : Aisne, Ardennes, Marne, Meurthe-et-Moselle, Meuse, Nord, Oise, Pas-de-Calais, Somme, Vosges).

pris Alsace et Lorraine); les chiffres absolus (frontière de 1920) passent de 790.355 en 1913 à 834.411 en 1920. L'influence de la guerre sur la natalité, baisse pendant les années de guerre, relèvement plus ou moins rapide après la guerre, a été ressentie, mais à des degrés différents, dans tous les pays belligérants (1).

La tendance à la baisse de la natalité n'est pas propre à la France; dans beaucoup de pays d'Europe ou hors d'Europe les statistiques démographiques la révèlent. Par exemple, de la période 1851-55 aux années 1911-13, le nombre des naissances vivantes pour 10.000 habitants est tombé : en Angleterre et Pays de Galles, de 339 à 241; en Allemagne, de 345 à 280; en Belgique, de 290 à 224. Dans la Confédération australienne il y a un mouvement de baisse très prononcé; au Etats-Unis aussi; d'une façon générale, la natalité est en diminution dans les pays où s'est développé le même type de civilisation que dans les pays dits avancés de l'Europe occidentale. Mais l'ampleur de ce mouvement est bien plus grande en France que partout ailleurs, et nulle part, sauf dans quelques Etats des Etats-Unis, la natalité n'est aussi faible que chez nous.

Le mouvement propre de la population, abstraction faite de l'immigration ou de l'émigration, ne résulte pas seulement de la natalité, mais aussi de la mortalité; il est la différence entre ces deux grandeurs. Si le taux de la mortalité s'abaisse, cela peut corriger dans une certaine mesure les effets de l'abaissement de la natalité. En fait, dans beaucoup de pays, la mortalité a diminué pour diverses raisons, parmi lesquelles il y a les progrès sensibles de l'hygiène individuelle et collective. Par exemple, en Angleterre (et Pays de Galles), la proportion moyenne annuelle des décès pour 10.000 habitants était de 224 dans la période 1841-1850 ; elle n'est plus que de 157 dans la période 1901-1910. En Allemagne, dans le même intervalle de temps, la proportion est tombée de 268 à 187 ; au Danemark, de 204 à 142 ; aux Pays-Bas, de 262 à 151 ; en Belgique, de 243 à 164 ; en France, de 243 à 194. Cela explique que, sauf en France où la baisse de la natalité a été trop forte pour être contrebalancée par celle de la mortalité, l'excédent des naissances sur les décès soit demeuré considérable, et se soit même accru dans plusieurs pays. Il n'y a, en Europe, que cinq pays où, dans la période

(1) On consultera sur ce point la *Statistique annuelle du mouvement de la population de la France au cours de l'année 1920* (*Journal Officiel* du 31 juillet 1921).

1906-1910, l'excédent moyen annuel des naissances sur les décès soit inférieur à 100 pour 10.000 habitants ; ce sont la France, où cet excédent est de 7 seulement; l'Irlande, où il est de 61; la Belgique, où il est de 88 ; l'Espagne, où il est de 93 ; l'Alsace-Lorraine, où il est de 97. Il y a trois pays où l'excédent dépasse 150 pour 10.000 habitants : la Bulgarie, 183 ; la Russie, 167 (période 1901-1905) les Pays-Bas, 153. Dans les autres pays d'Europe, l'excédent est compris entre 100 et 150 (1).

D'où vient cette baisse de la natalité qui est un phénomène si général ?

La baisse de la natalité suit la diffusion de l'aisance et des sentiments de prévoyance ; à des hommes imbus d'individualisme, chez qui est affaiblie ou a disparu l'acceptation résignée des conditions de vie longtemps considérées comme inéluctables, qui veulent fortement pour eux-mêmes et pour leur famille le plus possible de bien-être, la charge d'une nombreuse famille paraît intolérable. En limitant leur postérité, ils ne songent pas seulement à s'éviter à eux-mêmes des soucis et des privations, ils veulent aussi, pour leurs enfants moins nombreux, une éducation meilleure, un accès plus facile à des carrières choisies, une plus grande somme de chances favorables dans la vie. C'est une prévoyance et un égoïsme qui ne se limitent pas à la personne, qui s'étendent à la famille présente et à venir.

Cette baisse de la natalité n'est pas toujours, et d'une façon absolue, un fait contraire à l'intérêt national. Une natalité surabondante, dans un pays à population déjà dense, où les conditions naturelles et techniques ne permettent pas le développement rapide de la richesse, est un mal ; elle crée la misère et met en jeu les causes d'élimination par quoi la nature, comme disait Malthus, se débarrasse des hommes qui sont en trop dans le monde. La baisse de la natalité n'est donc pas toujours un mal ; il se peut qu'elle soit un bien. Des enfants plus que le chef de famille n'en peut nourrir, qui seront débiles et chétifs, ce n'est pas un bien pour la société. Un auteur a pu opposer la viriculture intensive, qui vise à la qualité, à la viriculture extensive, qui ne considère que le nombre. Mais la baisse de la natalité au delà d'une certaine limite est un fléau redoutable pour un pays et pour une race : redoutable déjà quand, dans un domaine national où il y aurait place pour un plus grand nombre d'hommes et un plus grand développement de richesses, la popu-

(1) *Statistique internationale du mouvement de la population*, 1er et 2e vol.

lation a cessé de croître ; plus redoutable encore quand elle décroît. La baisse de la natalité est alors un phénomène qui peut être qualifié de morbide, au sens littéral du mot, parce qu'il menace dans sa prospérité et même dans son existence la nation, être collectif.

Il ne faut pas se laisser leurrer par l'idée que, dans un pays à natalité réduite, la qualité des hommes pourrait remplacer la quantité. Si, par hypothèse, il n'y avait plus qu'une naissance pour deux décès, il n'y a pas de qualité qui tienne ; voilà une nation en train de disparaître. Mais il y a plus ; les chances sont pour que, toutes autres choses égales, l'enfant unique ne vaille pas physiquement et moralement l'enfant d'une famille nombreuse ; celui-ci, élevé d'une façon plus énergique, moins habitué à compter pour le présent et pour l'avenir sur l'aide des parents, sera mieux préparé à la vie ; l'autre se laissera vivre plutôt qu'il ne fera sa vie. L'opposition entre la viriculture intensive et la viriculture extensive ne peut être tenue pour vraie qu'à la condition de l'entendre d'une façon raisonnable.

La doctrine malthusienne considère avec effroi la perspective d'une croissance exubérante de la population, parce qu'elle voit les hommes sous leur aspect de consommateurs. Evidemment, une certaine somme de richesses étant donnée, les hommes sont des copartageants, et plus il y a de copartageants, plus la part de chacun est exiguë. Mais combien cette vue est étroite ! L'homme est un agent de production ; il crée la richesse qu'il consomme ; dans des conditions naturelles et techniques favorables, il en crée plus qu'il n'en consomme. L'accroissement si grand de la population dans le monde au cours du XIXe siècle a été accompagné d'un accroissement plus grand encore de la richesse. Le pays qui, bien doué par la nature, comprime à l'excès l'essor de sa population s'appauvrit ; à plus forte raison s'appauvrit un pays où la population décroît. Si l'on sort des considérations économiques pour envisager dans son ensemble la destinée de l'Etat, il est clair qu'une population stationnaire, plus encore une population décroissante, c'est pour un Etat, dans l'ordre militaire un affaiblissement, dans l'ordre politique une diminution de prestige et d'influence.

En France, la population pouvait être considérée, avant la guerre, comme à peu près stationnaire; de 35 millions d'habitants au milieu du XIXe siècle, elle n'avait passé qu'à un peu plus de 39 millions en 1911. L'excédent des naissances sur les décès est tombé, depuis les dernières années du XIXe siècle, à un taux

extrêmement bas : les moyennes annuelles sont de 13 pour 10.000 habitants dans la période 1896-1900, 16 dans la période 1901-1905, 7 dans la période 1906-1910, moins de 6 dans les trois années 1911-1913.

La guerre de 1914 a douloureusement aggravé la situation démographique de la France ; elle l'a aggravée par les pertes des armées, par celles de la population civile, par l'exode des habitants des régions envahies, la diminution du nombre des mariages et des naissances. Aux armées, il est mort un million quatre cent mille hommes, parmi l'élite physique de la race (1). Le recensement de la population effectué le 6 mars 1921 a donné les résultats suivants : en tenant compte des soldats et marins qui étaient hors de France ou moment du recensement, les 87 départements des frontières d'avant-guerre ont une population de 37.692.990 habitants, et les 90 départements actuels une population de 39.402.739 habitants. Malgré l'apport des trois départements d'Alsace et de Lorraine, la population de 1921 est donc inférieure à celle de 1911, qui était de 39.604.992 habitants. En outre, dans la population recensée en 1921, il y a plus d'étrangers que dans celle de 1911 : 1.550.459 contre 1.132.696. La population française a, de 1911 à 1921, par l'effet de la guerre, diminué de 620.016 personnes, malgré la réintégration de l'Alsace-et-Lorraine, tandis que la population étrangère augmentait de 417.763 personnes.

Il ne semble pas qu'il y ait en France des causes de baisse de la natalité qui nous soient propres ; mais l'action des causes générales qui se font sentir dans la plupart des autres pays a dans le nôtre une force particulière. La petite classe moyenne si nombreuse chez nous, petits commerçants, artisans et petits industriels, paysans propriétaires surtout, forme un milieu très propice à la stérilité volontaire. Ayant un bien modique et peu de facilité à l'accroître, les hommes de cette condition redoutent que leurs enfants, s'il en avaient plusieurs, aient à le partager ; comme leur horizon économique et intellectuel est étroit, la vertu

(1) Voici les résultats d'ensemble :

	Morts	Disparus	Totaux
Armée de terre	1.122.400	260.600	1.383.000
Armée de mer	5.521	4.994	10.515
	1.127.921	265.594	1.393.515

Ces chiffres comprennent 72.000 hommes de troupes indigènes (Afrique du Nord et colonies).

de prévoyance chez eux se mue aisément en parcimonie, et cette parcimonie s'étend à la procréation. L'affaiblissement du sentiment religieux est aussi pour beaucoup dans cette natalité si basse ; la morale chrétienne est une armature sur quoi s'appuie l'idéalisme ; là où cette armature a cédé ou faibli, souvent s'installe une conception purement matérialiste de la vie qui tourne vers la seule poursuite du bien-être physique les désirs des hommes ; si l'enfant est un obstacle à cette poursuite, on fait l'économie de l'enfant. En fait, il est certain que c'est dans les régions et les milieux sociaux les plus détachés de la tradition chrétienne et qui se sont le plus soustraits aux anciennes contraintes morales et sociales que le taux de la natalité est, en moyenne, au point le plus bas. Peut-être aussi faut-il faire entrer en ligne de compte l'instabilité des conditions politiques en France pendant une grande partie du XIX[e] siècle, la prodigieuse dépense de force qu'ont été les guerres de la Révolution et du premier Empire, l'invasion qui a terminé l'épopée napoléonienne, l'invasion de 1870-1871. De telles conditions, à la longue, ont pu déprimer l'énergie nationale, restreindre l'horizon et les ambitions, incliner les hommes, en toute chose, vers les solutions de moindre effort.

La question de la population est donc, avant tout, une question morale. Si la natalité est en France excessivement basse, c'est parce que domine chez nous une certaine conception générale de la vie qui ne fait pas désirer, mais redouter l'enfant. Cependant il est clair que tout ce qui affaiblit physiquement la race a une répercussion sur le taux de la natalité, et à ce point de vue il y aurait beaucoup à faire. Il y a des fléaux que les pouvoirs publics ne combattent qu'avec une extrême mollesse ; la lutte contre la tuberculose, par exemple, est à peine entamée; la lutte contre l'alcoolisme n'a été que tardivement entreprise, et avec la crainte de mécontenter l'électeur (1). Des programmes d'action législative pour l'amélioration de la natalité française peuvent être dressés, ont commencé de l'être. C'est ainsi que la législation fiscale tient compte des charges de famille, soit dans l'aménagement des impôts sur la succession, soit dans celui des impôts sur le revenu. Peut-être des mesures de cet ordre ne seront-elles pas sans quelque effet ; mais il ne faut pas croire que cet effet puisse être

(1) Les physiologistes discutent sur la valeur alimentaire de l'alcool ; mais, alors même que l'usage de l'alcool devrait être favorablement apprécié au point de vue physiologique, l'abus de l'alcool a certainement de graves conséquences pour l'individu et la société, et c'est là toute la question de l'alcoolisme.

très grand. La baisse de la natalité est liée, comme on vient de le dire, à une certaine conception générale de la vie, et comme cette conception a de très solides points d'appui dans le milieu social et politique de l'époque, on ne doit pas imaginer que quelques mesures de mécanique législative en aboliront les conséquences (1).

(1) La question de la population en France a fait l'objet de nombreux écrits. On la trouvera complètement traitée dans les ouvrages précités de Leroy-Beaulieu, Arsène Dumont, Levasseur. Cf. dans l'enquête ouverte sur cette question en 1909 par la *Revue hebdomadaire* (*Le dépeuplement de la France*) les réponses de Gide, Lyon-Caen, de Foville, Mgr Gibier, docteur Burlureaux, Joly. Dans Guyau. *L'irréligion de l'avenir* (1893), il y a un chapitre intéressant sur la religion et l'irréligion dans leurs rapports avec la fécondité et l'avenir des races (chap. VII de la seconde partie). Le Play et son école mettent en relief, parmi les causes de l'abaissement de la natalité, la règle juridique du partage égal et forcé entre les enfants, qui engendre la famille instable, et cherchent le remède au mal dans la reconstitution de la famille-souche, avec transmission intégrale du domaine ou de l'atelier à l'un des enfants : Le Play, *La réforme sociale en France*, 1[re] édit., 1864. Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, a exposé de la façon la plus complète l'ensemble des mesures par quoi on pourrait s'efforcer de relever la natalité française. C'est la mentalité d'un peuple qu'il s'agit de modifier, tâche difficile et de longue haleine, mais non pas impossible. Le réveil de l'énergie nationale en d'autres domaines, l'esprit nouveau qui anime les fils de la bourgeoisie cultivée, qui leur fait prendre en dédain les fonctions publiques, les pousse vers les risques des affaires et leurs profits, sont d'heureux symptômes. Mais jusqu'ici rien de cet esprit nouveau ne se fait sentir dans la statistique de la natalité française. Sur la législation française en faveur des familles nombreuses, on consultera avec profit la thèse de M. Edmond Delscriès, *Les avantages accordés en France aux familles nombreuses* (thèse Paris 1922).

CHAPITRE VI

LES GRANDS COURANTS DE LA DOCTRINE ECONOMIQUE LA QUESTION DES MÉTHODES

Il est nécessaire, pour compléter les notions générales préliminaires, de prendre une vue d'ensemble des doctrines économiques. Il ne peut pas être question de les étudier en détail et d'aborder les controverses ; ce sont choses qui supposent la connaissance des faits économiques et ne seraient pas à leur place ici. Il ne s'agit que de caractériser brièvement les tendances essentielles et diverses de la pensée économique (1).

Un aperçu même sommaire des doctrines donne l'impression d'une extrême diversité. Il y a dans la plupart des autres sciences un corps de doctrines accepté à un moment donné, sujet sans doute à revision, mais ces revisions mêmes laissent subsister et accroissent peu à peu le contingent des vérités tenues pour certaines. En économie politique, il y a des luttes sans cesse renaissantes au sujet des mêmes idées fondamentales, affirmées par les uns, niées par les autres. C'est qu'il est difficile aux sciences qui ont pour objet l'homme envisagé dans son activité sociale d'atteindre au même degré de sûreté dans les méthodes de recherches et par conséquent de certitude dans les résultats que les sciences de la nature extérieure. C'est aussi que les vérités économiques, transportées dans l'ordre des applications sociales, se heurtent aux intérêts matériels, et que les hommes inclinent à proclamer vrais les principes qu'ils estiment devoir leur être profitables, et faux ceux dont ils redoutent qu'ils ne leur nuisent. On peut bien étudier le cours des astres avec une sérénité toute scientifique, mais cela est moins facile pour les faits économiques. Aux théories de science se lient les doctrines de politique sociale qui leur

(1) On trouvera l'exposé plus complet des diverses doctrines économiques dans l'ouvrage excellent de Gide et Rist, *Histoire des doctrines économiques*, Paris, 3e édit., 1920.

communiquent ce qu'elles ont elles-mêmes de contingent. Il y a cependant des essais de constituer une science de l'économie pure, détachée de toute politique sociale.

Les divergences entre économistes se sont produites soit à l'occasion des doctrines elles-mêmes envisagées dans leur contenu ou dans leurs conséquences pratiques, soit à l'occasion des méthodes à suivre dans l'étude des phénomènes économiques. Nous sommes ainsi amené à diviser ce chapitre en deux parties; l'une consacrée à l'étude des diverses tendances doctrinales ou pratiques, l'autre à la question des méthodes.

SECTION I

§ 1. — La doctrine libérale.

La première doctrine constituée en système scientifique a été la doctrine libérale ; elle s'est formée dans la seconde moitié du XVIIIe siècle, en opposition avec un ensemble d'idées et de pratiques qui, sans avoir la cohésion d'un système, dominaient la vie économique depuis la fin du XVe siècle et qu'on appelle, assez improprement d'ailleurs, le mercantilisme, Le mercantilisme était caractérisé par un certain degré de confusion entre l'économie politique et l'économie domestique ; la première n'était encore conçue qu'à l'image de la seconde, et cela explique les principales théories du mercantilisme. Comme l'acquisition de l'or et de l'argent fait la richesse des particuliers, il semblait qu'il en fût de même des nations : la grande affaire de l'Etat, c'est d'attirer et de retenir au dedans de ses frontières le plus possible de métaux précieux. Un marchand s'enrichit en vendant et redoute les sorties de monnaie qui sont la conséquence des achats ; de même un Etat doit s'efforcer que ses sujets vendent beaucoup aux étrangers et ne leur achètent que très peu ; il obtiendra par cette politique une balance du commerce favorable, c'est-à-dire qui se soldera par un excédent des créances sur les dettes et par conséquent une entrée de métaux précieux.

Un autre caractère du mercantilisme était de méconnaître ou de ne pas voir d'une façon assez claire ce qu'il y a de spontané dans l'organisation économique, ce qu'il y a d'éléments d'organisation dans la force de l'intérêt personnel. L'économie est conçue comme un mécanisme inerte qui ne peut être mû que par une impulsion extérieure. De là la grande part faite à l'Etat dans la direction de la vie économique et la multiplicité de ses interventions.

La doctrine libérale a dégagé clairement la notion d'économie politique comme distincte de celle d'économie domestique, et elle a conçu un ordre économique spontané, qui se réalise par le libre jeu des intérêts individuels sans que l'Etat ait besoin d'intervenir. Ce sont là les deux nouveautés fondamentales qu'elle a apportées.

Cette doctrine a trouvé son expression d'abord dans l'école physiocratique, puis dans une lignée d'auteurs qui, d'Adam Smith jusqu'à nos jours, se sont transmis la notion de l'ordre naturel avec les doctrines de politique sociale qui y sont attachées.

L'école physiocratique a eu pour chef un médecin philosophe attaché à la cour de Louis XV, Quesnay ; à côté de Quesnay, on peut citer Dupont de Nemours, Mirabeau, Le Mercier de la Rivière. Les écrits de l'école se placent dans la période 1756-1780. Deux autres économistes français, sans appartenir à l'école physiocratique, ont à la même époque beaucoup contribué à la formation des idées libérales : Vincent de Gournay et Turgot. La plupart des théories de l'école physiocratique sont aujourd'hui caduques, à les prendre dans leur signification étroite. La thèse physiocratique fondamentale est que le travail agricole crée seul plus de valeur qu'il n'en consomme, que seul il laisse une plus-value, un *produit net*. L'industrie et le commerce ne sont pas sans doute inutiles à la société, mais l'un et l'autre ne font que reproduire la valeur des richesses qu'ils consomment ; industriels et commerçants sont des *classes stériles*. De là se tirait dans la doctrine physiocratique une curieuse théorie de l'impôt : puisque le produit net créé par l'agriculture est la seule richesse véritable qui alimente tout le corps social, le seul impôt rationnel est celui qui prélève à la source, entre les mains des propriétaires fonciers, les sommes nécessaires à l'Etat. Il faut donc établir *l'impôt unique sur la terre*, et l'Etat devient une sorte de copropriétaire qui, tous les ans, touche sa part. D'autre part, puisque l'industrie et le commerce sont des travaux, non pas sans doute inutiles, mais qui ne créent pas la richesse, il ne faut pas que l'Etat les favorise par un système d'intervention et de privilège comme il le faisait sous l'empire des principes du mercantilisme. C'est par ce détour que les physiocrates en arrivaient au libéralisme, à l'idée de la non-intervention de l'Etat dans l'ordre économique. Bien que les principales thèses de l'école physiocratique soient, comme on vient de le dire, caduques, il lui reste le mérite d'avoir conçu comme un ensemble systématique le mouvement économique, la formation et la distribution de la richesse dans le corps social ; l'œuvre capitale de Quesnay, le *Tableau économique* (1758), marque à cause

de cela une grande date dans l'histoire de l'économie politique. La doctrine nouvelle s'est traduite dans la formule devenue célèbre : laissez-faire, laissez-passer, formule dont l'origine d'ailleurs est incertaine, mais qui, pour le public, est restée la devise des économistes libéraux (1).

Adam Smith (1723-1790), en Angleterre, a, presque en même temps que les physiocrates, donné de la doctrine libérale une formule plus souple, moins guindée que la leur, et c'est lui qui peut être considéré comme le vrai fondateur du libéralisme. Il fut d'ailleurs en relations suivies avec Turgot et quelques physiocrates, et, s'il les dépasse, ce n'est pas sans avoir subi leur influence. Son principal ouvrage est : *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations* (Recherche sur la nature et les causes de la richesse des nations) publié en 1776. Ce qui fait l'unité de l'ouvrage, c'est la notion partout répandue d'une organisation économique spontanée qui se réalise par la seule action des intérêts individuels ; les choses vont d'elles-mêmes dans un système de liberté naturelle. Cette organisation spontanée est sinon bonne absolument, du moins la meilleure possible ; elle est meilleure que celle que le gouvernement chercherait à instituer par des réglementations ; les intérêts individuels laissés libres concourent à l'intérêt général. La doctrine de Smith est donc naturellement optimiste, d'un optimisme qui n'a d'ailleurs rien de systématique et qui est plutôt une orientation générale de la pensée qu'une thèse fortement établie.

On parle parfois d'une école libérale dont Adam Smith serait le chef. L'expression est peu exacte ; il n'y a pas dans les auteurs qui, depuis la fin du XVIIIe siècle, ont perpétué la tradition libérale, un maître et des disciples; les doctrines présentent, d'un auteur à l'autre, de fortes divergences. Toutefois, il y a deux conceptions maîtresses qui se dégagent et donnent au libéralisme économique sa physionomie propre ; l'une est d'ordre scientifique, l'autre est un principe de politique économique qui se tire de la première.

Les phénomènes économiques sont régis par des lois naturelles, comme les phénomènes du monde physique. J.-B. Say, au début du XIXe siècle, a défini l'économie politique comme la simple exposition des lois qui gouvernent la formation, la distribution et la consommation des richesses (*Traité d'économie politique*, 1803). Ces lois sont aussi rigoureusement déterminantes que les lois du monde physique, et elles ont la même universalité d'application.

(1) Truchy, *Le libéralisme économique dans les œuvres de Quesnay*, in *Revue d'économie politique*, 1899.

Puisqu'il en est ainsi, la seule tâche de l'économie politique est de connaître et de formuler ces lois, afin que les hommes y conforment leur conduite économique. Il est vain de prétendre aller à l'encontre des lois naturelles, et il est dangereux de l'essayer, comme il serait dangereux de se jeter du haut d'une tour avec l'espoir que la loi de la pesanteur ne s'appliquera pas. Dans l'ordre de la politique économique, la notion de loi naturelle conduit ainsi à poser le principe de la non-intervention de l'Etat (1). L'Etat ne doit pas avoir d'autre politique économique que de laisser agir les individus.

Les intérêts individuels et, par suite, les droits individuels se trouvent donc placés au centre du système économique ; parmi ces droits individuels figure, au premier rang, le droit de propriété. En raison de l'importance qu'elle donne aux intérêts et aux droits individuels, la doctrine est souvent appelée, en même temps que libérale, individualiste. On l'a qualifiée aussi de classique, soit parce qu'elle a, pendant un temps, exercé sur les esprits un empire presque absolu, soit peut-être parce qu'elle a la simplicité de lignes et la rigueur de plan des œuvres classiques.

L'optimisme d'Adam Smith ne se retrouve pas d'ailleurs chez tous ses successeurs. Ni la théorie de Malthus sur la population, ni celle de Ricardo sur la rente du sol, ni celle de Stuart Mill sur le rendement décroissant, ne peuvent passer pour des théories optimistes. C'est en France, notamment avec Bastiat, que la tradition optimiste a le plus prospéré, et l'optimisme a, chez cet auteur, pris un caractère nouveau ; il est devenu systématique et a été érigé en thèse absolue.

La doctrine libérale s'est répandue au cours du XIXe siècle dans tous les pays, et elle avait paru, vers le milieu de ce siècle, avoir conquis pour toujours l'empire des esprits. C'est en Angleterre et en France qu'elle a eu et qu'elle a encore ses principaux représentants. Pour ne citer que les morts, on retiendra, pour l'Angleterre, les noms de Malthus (1766-1834), Ricardo (1772-1823), Stuart Mill (2) (1806-1873), Cairnes (1824-1875); pour la France,

(1) Cette conséquence n'est d'ailleurs nullement nécessaire ; elle est même complètement inexacte (*infra*, liv. II, chap. x); c'est une question complexe que celle de savoir si et quand l'Etat doit intervenir ; mais elle n'est pas tranchée par la notion de loi naturelle.

(2) Stuart Mill, bien qu'il ait donné dans les *Principes d'économie politique* (1848) l'exposé le plus complet des doctrines libérales, est, à certains égards, un dissident. Il a été, dans la seconde partie de sa vie, attiré par le socialisme et se trouve ainsi au confluent des deux courants de pensée.

ceux de J.-B. Say (1767-1832), Dunoyer (1786-1862), Bastiat (1801-1850), Courcelle-Seneuil (1813-1893), Paul Leroy-Beaulieu (1843-1916). En Allemagne, l'influence de la doctrine libérale a été moins profonde et moins durable, et c'est dans ce pays que se sont formées les deux tendances qui, en dehors du socialisme proprement dit, ont rompu avec la tradition classique : l'école historique et le socialisme de la chaire. On citera comme se rattachant à la doctrine libérale : Rau (1792-1822), Nebenius (1784-1857), von Thünen (1780-1851). Roscher (1817-1894), bien que l'un des fondateurs de l'école historique est tout à fait dans la lignée libérale pour le fond des doctrines.

La doctrine libérale a été, dans la première moitié du XIXe siècle, la seule doctrine fortement constituée et fournissant, en même temps qu'une explication systématique de l'organisation économique, un principe de politique économique, celui de la non-intervention. Depuis, d'autres doctrines se sont formées qui lui disputent les esprits et la combattent sur le terrain des méthodes, sur celui des explications scientifiques, sur celui aussi de la politique économique. Elle ne peut plus prétendre à représenter toute la science.

§ 2. — Le socialisme.

A l'opposé des doctrines libérales individualistes se présentent les doctrines socialistes. Qu'est-ce que le socialisme ?

Le mot a servi à désigner des doctrines bien différentes entre elles, et un usage surabondant en a effacé et dispersé le sens ; c'est une monnaie qui a trop circulé. Sans doute, le socialisme s'oppose à l'individualisme, et le contraste paraît d'abord assez clair, l'individualisme plaçant au premier plan de l'activité économique l'individu, tandis que pour le socialisme cette activité doit être plutôt le fait de la collectivité. Mais, en réalité, il y a dans toute organisation économique un mélange des deux ordres d'activité. En outre, les individualistes affirment que la libre activité de l'individu est le meilleur moyen de bien faire les affaires de la collectivité, et les socialistes proclament que l'intervention de la collectivité peut seule procurer aux individus le maximum de bonheur, de sorte que les individualistes seraient les meilleurs socialistes, et les socialistes les véritables individualistes. Sans doute aussi, la doctrine libérale repousse l'intervention de l'Etat, tandis que le socialisme y fait appel ; mais il y a tant de degrés possibles dans cette intervention que cela ne fournit pas un critérium assez précis.

Quelle que soit la diversité des systèmes, les doctrines socialistes se reconnaissent à ce qu'elles présentent les deux caractères suivants :

a) Elles impliquent la critique de l'ordre social actuel dans ses données fondamentales : propriété privée, production en vue de l'échange et du profit, libre concurrence, inégalité sociale, en tant que celle-ci est le résultat des institutions économiques. Le socialisme est une protestation contre l'inégalité, envisagée non comme un fait nécessaire, mais comme pouvant et devant être abolie ou grandement diminuée.

b) Elles impliquent la suppression totale ou partielle de la propriété privée et son remplacement par la propriété collective. Le changement du mode de propriété aurait pour conséquence la transformation plus ou moins complète de l'organisation économique à laquelle la propriété privée sert de base, et la disparition ou la diminution de l'inégalité, en tant du moins que celle-ci dépend des institutions. C'est le mode de propriété qui est la clé du système économique, et c'est sur ce point que se porte l'effort du socialisme. Il y a d'ailleurs bien des degrés concevables dans la substitution de la propriété collective à la propriété privée. Le vieux communisme autoritaire supprimait toute propriété privée ; le socialisme moderne est orienté vers une suppression seulement partielle, qui n'atteindrait que la propriété des biens de production : la terre, les usines, l'outillage ; les biens de consommation resteraient objets de propriété privée. C'est ce qu'on a pris l'habitude d'appeler, par opposition au communisme, le collectivisme.

Le socialisme est, en un certain sens, aussi ancien que la propriété individuelle. La cité platonicienne est l'expression d'un idéal socialiste. *L'Utopie*, de Thomas Morus (*De optimo reipublicæ statu, deque nova insula Utopia*, 1516), la *Cité du soleil*, de Campanella (*Civitas solis*, 1607), sont des plans de sociétés communistes. Il y a eu en France, au XVIII[e] siècle, une abondante littérature socialiste, sous la forme le plus souvent de récits d'histoire ou de voyages, où sont célébrés des peuples demeurés heureux et vertueux parce qu'ils ignorent la propriété privée (1), et ce filon continue pendant la période révolutionnaire (2).

Mais tout ce qu'il y a de socialisme antérieur au XIX[e] siècle n'a guère de visées pratiques définies et n'exprime que des conceptions philosophiques ou morales, ou simplement la plainte et les

(1) Lichtenberger, *Le socialisme au XVIII[e] siècle*, 1895.
(2) Lichtenberger, *Le socialisme et la révolution française*, 1899.

ressentiments des pauvres. Au XIX[e] siècle, au contraire, le socialisme a pris figure économique ; il a trouvé dans les conditions mêmes de la vie économique moderne, dans la formation d'une classe ouvrière nombreuse et sans accès au patronat, le milieu le plus favorable à son développement et les éléments d'une doctrine précise ; il a pu utiliser certaines théories des économistes (1).

Dans la première moitié du XIX[e] siècle, le socialisme a été surtout d'inspiration française ; c'est une période où se forment, épars chez les auteurs, de nombreux éléments, soit de critique de l'organisation sociale, soit de construction idéologique positive. Saint-Simon (1760-1825) et l'école saint-simonienne ont introduit la notion d'une organisation économique non point spontanée, selon la conception des économistes libéraux, mais voulue par la société ; l'école saint-simonienne a fait la critique de la concurrence, proclamé que la propriété était une fonction sociale qui doit être confiée par l'Etat aux plus capables, et demandé l'abolition de l'héritage. Fourier (1772-1837), avec des lueurs de bon sens, peut-être même de génie, parmi des bouffonneries et des divagations, a donné de l'état de civilisation (c'est le nôtre) une caricaturale et parfois amusante satire; dans le phalanstère, cadre de la société future, le travail sera attrayant, et par le seul effet de la vie en commun, sans contrainte, les hommes disposeront d'une prodigieuse abondance de biens ; Fourier ne supprime d'ailleurs ni la propriété, ni l'inégalité, de sorte qu'on peut douter s'il convient de le classer parmi les socialistes. Cabet (1788-1856) reprend la vieille tradition communiste. Louis Blanc (1811-1886) a flétri en phrases oratoires les méfaits de la concurrence et préconisé une sorte de coopérative égalitaire qu'il appelle l'atelier social. Le plus puissant esprit de cette période a été Proudhon (1809-1865). Dans sa critique de la propriété, il ne s'attaque pas au fait même de la propriété, car la propriété est la garantie de la liberté, et de la liberté Proudhon ne veut rien sacrifier ; il s'attaque au droit que confère la propriété de percevoir, sous les noms de rente, intérêt, fermage, des revenus sans travail, et il a cherché dans le crédit gratuit un système de circulation qui supprimerait ces revenus. Proudhon est plutôt, dans ses vues posi-

(1) La théorie de la valeur formulée par Ricardo, et selon laquelle la valeur d'une marchandise est déterminée par la quantité de travail nécessaire pour la produire, a servi de base au marxisme ; les formules de Turgot et de Ricardo sur le salaire sont devenus, chez Lassalle, la « loi d'airain » ; la théorie de Ricardo sur la rente du sol a produit le socialisme agraire.

tives, anarchiste que socialiste (*infra*, § 3). Pour la même période, il faut encore citer le socialiste anglais Owen (1771-1858).

Depuis la seconde moitié du XIXe siècle, le socialisme a suivi plutôt l'inspiration de la pensée allemande que de la française. Les trois grands noms du socialisme allemand sont ceux de Rodbertus (1805-1875), de Lassalle (1825-1864) et de Karl Marx (1818-1883). La doctrine marxiste surtout a marqué profondément de son empreinte le socialisme contemporain. L'ouvrage le plus important de Karl Marx est *Das Kapital*, dont le premier volume parut en 1867. Au nom de Karl Marx s'associe celui de son ami fidèle et collaborateur Engels (1820-1895). La doctrine marxiste se présente à la fois comme une explication du système capitaliste de production, caractérisé par la propriété privée des moyens de production, et comme l'énoncé des causes qui doivent nécessairement amener la disparition de ce système. Le fondement logique de la doctrine est la théorie de la plus-value, qui elle-même se tire d'une théorie de la valeur selon laquelle la valeur d'une marchandise est déterminée par la quantité de travail nécessaire pour sa production. Le capital s'approprie nécessairement, par le jeu des lois de l'échange, la plus-value produite par l'emploi des forces ouvrières ; la formation de cette plus-value est le « mystère » de la production capitaliste, mystère que Marx se flatte d'avoir expliqué. L'appropriation de la plus-value par le capital met en antagonisme permanent et fondamental le capital et le travail : d'où la lutte des classes, inhérente au système capitaliste. Mais ce système doit nécessairement disparaître ; il engendre lui-même les causes de sa disparition. Le capital se concentre progressivement dans les mains d'un nombre de plus en plus petit de capitalistes, et au terme de ce mouvement il y a la reprise du capital par la collectivité (1).

Engels a opposé le socialisme scientifique de Marx au socialisme utopique de tous les socialistes antérieurs ; scientifique, parce qu'il prétend non pas prédire et organiser l'avenir, mais dégager du présent la loi selon laquelle le capitalisme engendre sa propre destruction.

De la construction doctrinale du marxisme il ne subsiste pas grand'chose. Le marxisme s'est décomposé, et il en est sorti,

(1) Deville a donné un résumé assez clair du premier volume de *Das Kapital*, résumé accompagné d'un aperçu sur le socialisme scientifique, *in* Bibliothèque socialiste, Paris, 1883. Cf. Labriola, *Karl Marx, l'économiste, le socialiste*, traduction française, Paris, 1910.

d'une part, le socialisme réformiste (1), d'autre part, le syndicalisme révolutionnaire (2), l'un qui est en réalité une renonciation au marxisme, l'autre qui est un socialisme sans doctrine, une sorte de pragmatisme prolétarien. Mais si le marxisme pur ne groupe plus qu'un petit nombre d'adhérents fidèles, du moins aucune autre construction doctrinale ne l'a remplacé, et par la formule de la lutte des classes il a pénétré de son esprit le mouvement ouvrier contemporain.

§ 3. — L'anarchisme.

L'anarchisme ne doit pas être confondu avec le socialisme. Il se rencontre avec lui dans la critique des institutions économiques, mais il s'en sépare pour ce qui est conception positive d'organisation. Quelles que soient à cet égard les modalités des conceptions socialistes, elles se réfèrent toujours à une organisation voulue et consentie par la collectivité ; le socialisme est autoritaire, il suppose une certaine centralisation des fonctions économiques, la nécessité d'une hiérarchie et d'une discipline économique imposée. L'anarchisme est, au contraire, essentiellement individualiste, et, comme il se qualifie lui-même, libertaire ; il fait le rêve d'une société qui serait débarrassée de toute contrainte légale et qui ne serait, dans l'ordre politique comme dans l'ordre économique, qu'organisation spontanée fonctionnant sans Etat, par l'association libre et le contrat.

L'anarchisme par là rejoint et dépasse l'individualisme classique. Celui-ci, dans ses représentants extrêmes, va jusqu'à éliminer complètement l'Etat économique, mais il conserve du moins l'Etat politique ; l'anarchisme ne veut pas plus de l'un que de l'autre. L'individualisme classique tient la propriété privée pour la base de l'ordre social ; l'anarchisme la supprime, en tant du moins qu'elle confère le droit au revenu sans travail. Il y a donc entre les deux doctrines, malgré la conception commune d'une organisation spontanée, tout ce qui sépare une doctrine de conservation sociale d'une doctrine de révolution.

Proudhon s'est qualifié lui-même d'anarchiste ; Bakounine, Kropotkine, Elisée Reclus sont avec lui les noms les plus notables de l'anarchisme. Dans le mouvement social actuel, il est souvent malaisé de distinguer le courant anarchiste du courant socialiste.

(1) Ed. Bernstein, *Socialisme théorique et social-démocratie pratique*, traduction française, Paris, 1900.

(2) G. Sorel, *L'avenir socialiste des syndicats*, Paris, 1900 ; *La décomposition du marxisme*, Paris, 1907.

Le syndicalisme français du début du xx[e] siècle, violemment antiétatiste et antipatriote, est tout imprégné d'idées anarchistes, et il en est de même dans les autres pays latins. D'autre part, certains socialistes entrevoient comme terme ultime de l'évolution sociale la disparition de l'Etat en tant que pouvoir de contrainte et sont ainsi des anarchistes à échéance lointaine, bien que, pour le moment, ils préconisent une intervention vigoureuse de l'Etat.

§ 4. — Entre le libéralisme et le socialisme.

Il y a entre le libéralisme et le socialisme proprement dit une série de doctrines de politique sociale dont les nuances parfois indécises se prêtent mal à un classement catégorique. Ces doctrines se séparent du libéralisme classique en ce qu'elles ne considèrent pas l'état social actuel comme le meilleur ou le moins mauvais qui soit réalisable; sans nier la notion de loi naturelle, elles ne croient pas que toute intervention de l'Etat soit incompatible avec ces lois ; des réformes sociales sont désirables et possibles ; il n'y a pas une identité préétablie et absolue entre les intérêts individuels et l'intérêt général, et la formule du laissez-faire n'est pas un dogme. D'autre part, ces doctrines ne se confondent pas avec le socialisme ; si elles tiennent des réformes sociales pour désirables et possibles, ce sont des réformes conçues dans le cadre de la propriété privée et du mode capitaliste de production. A la limite, certaines de ces doctrines se confondent presque avec le libéralisme pur, d'autres avec le socialisme proprement dit, de sorte que l'abîme apparent entre ces deux doctrines maîtresses finit par s'en trouver comblé, et que l'on arrive à passer de l'une à l'autre par une série ininterrompue de doctrines de transition.

Ces doctrines de transition sortent de bien des sources. Conceptions religieuses ou morales ; dans le catholicisme social, par exemple, l'idée de l'éminente dignité de l'homme, créature de Dieu ; dans le solidarisme, l'idée d'une dette de chacun de nous vis-à-vis de la société. Sentiment égalitaire choqué par les énormes différences dans la répartition des biens et des travaux et par suite dans les conditions sociales des hommes. Compassion pour l'insécurité et les mauvaises conditions, physiques ou morales, d'existence d'un grand nombre d'hommes. Désir de voir la paix sociale s'établir, et s'atténuer, sinon disparaître, l'antagonisme des classes. Chez les uns, cela se formule en notions pré-

cises ; chez les autres, il n'y a qu'une bonne volonté un peu vague et le sentiment qu'il y a quelque chose à faire. Même multiplicité dans la conception des réformes destinées à améliorer l'état social. La réforme peut être surtout et même exclusivement morale ; elle consistera, par exemple, dans une forte organisation de la famille et dans l'organisation de relations entre patrons et salariés à l'image des relations familiales ; il y a là des doctrines qui, sur le terrain proprement économique, ne se distinguent pas du libéralisme classique, mais qui se refusent à envisager sous un aspect purement économique l'organisation sociale. D'autres doctrines mettent leur confiance dans l'association, soit libre, soit dans certains cas obligatoire : l'organisation corporative de la profession ou l'association coopérative conçue comme devant un jour supplanter l'entreprise capitaliste et constituer un mode de production d'où le profit serait éliminé. D'autres enfin font appel à l'intervention de l'Etat pour réglementer et contraindre, dans l'ordre par exemple de la législation ouvrière ou des institutions de prévoyance, d'assurance et d'assistance. Il se peut, d'ailleurs, que ces trois ordres de réforme, réforme morale, association, intervention de l'Etat, soient préconisés ensemble ou tour à tour par les mêmes auteurs.

Sur ce fonds un peu confus se détachent quelques groupements d'idées aux contours relativement nets : socialisme de la chaire, socialisme d'Etat, solidarisme, doctrines d'inspiration confessionnelle.

A. *Socialisme de la chaire.* — Un groupe d'économistes allemands, pour la plupart professeurs d'Université, dans un congrès tenu en 1872, à Eisenach, ont rédigé un manifeste où ils déclaraient prendre une position intermédiaire entre le doctrinarisme libéral et le socialisme (1). Il y a dans l'ordre social des abus graves, un antagonisme des classes qui va croissant ; l'Etat est le grand institut moral d'éducation de l'humanité et ne doit pas être mis à l'écart de l'organisation économique. Le socialisme de la chaire n'a pas d'ailleurs un programme très précis de réformes; il attache du prix aux réformes morales comme aux réformes sociales, il attend de l'association libre autant que de l'intervention de l'Etat, et il affirme la nécessité de conserver la propriété privée et le principe de concurrence. Il a donc un certain caractère d'éclectisme.

(1) Saint-Marc, *Etude sur l'enseignement de l'économie politique dans les Universités d'Allemagne et d'Autriche*, in *Revue d'économie politique*, 1892.

B. *Socialisme d'Etat.* — Le socialisme d'Etat est plus tranchant dans ses affirmations et va beaucoup plus loin dans ses vues de réforme. Sans vouloir supprimer la propriété privée, il vise à constituer une importante propriété collective et, d'une façon générale, à instituer un état social qui soit un compromis entre l'économie privée mue par l'intérêt personnel des individus et l'économie publique régie par la contrainte, expression des intérêts sociaux. Le représentant le plus vigoureux du socialisme d'Etat a été le professeur Wagner, de l'Université de Berlin.

C. *Solidarisme.* — Le solidarisme est une doctrine qui s'est formée en France et paraît y demeurer cantonnée. En 1889, dans une conférence faite à Genève, M. Ch. Gide l'a exposée dans la forme la plus attrayante sous le titre de *L'école nouvelle* (1). M. Léon Bourgeois (2) a cru lui donner de la consistance en la rattachant à la théorie juridique du quasi-contrat. La solidarité n'est pas autre chose que l'interdépendance où, dans la vie sociale, les hommes se trouvent les uns vis-à-vis des autres, et le fait est depuis longtemps reconnu ; la nouveauté a été de tirer du fait le principe d'un devoir social qui obligerait chacun de nous envers ses semblables. Dans l'ordre pratique, le solidarisme cherche, dans l'association coopérative, le principe d'une organisation sociale meilleure et, d'une façon générale, il préconise l'association libre sous toutes ses formes. Mais comme la solidarité libre ne serait pas, d'ici longtemps, assez énergique dans ses effets, il faut avoir recours à la solidarité contrainte, c'est-à-dire à l'intervention de l'Etat en faveur des plus faibles.

D. *Doctrines chrétiennes.* — Les doctrines d'inspiration chrétienne présentent toutes ce trait commun de vouloir pénétrer de moralité et de charité l'égoïsme économique. Mais les unes s'en tiennent là et ne réclament dans l'ordre économique rien qui ne puisse être accepté par l'orthodoxie libérale ; les autres vont plus ou moins loin dans le sens de l'interventionnisme, de la protection légale des faibles, de la restriction de la concurrence.

Le Play (1806-1882) représente l'école catholique libérale. La société souffre de l'instabilité des rapports économiques et de l'antagonisme des classes; elle ne peut être guérie que par la restauration de l'organisation familiale (la famille-souche opposée à la famille instable) et une conception chrétienne des relations de patron à salarié ; cela seul rétablira la paix sociale.

(1) « Quatre Ecoles d'économie sociale. Conférences données à l'Aula de l'Université de Genève ». Genève et Paris, 1890.

(2) L. Bourgeois, *La solidarité*, Paris, 1897.

Il y a, d'autre part, une doctrine qu'on a coutume d'appeler le catholicisme social et qui s'attache surtout à l'organisation professionnelle par les syndicats. Les patrons et les salariés, groupés soit en des syndicats mixtes, soit, si le syndicat mixte se heurte à trop de difficultés, en des syndicats séparés mais appelés à collaborer dans de certaines conditions, seraient investis, sous le contrôle des pouvoirs publics, du droit de réglementer la profession dans l'intérêt commun ; la concurrence ne serait donc plus la règle de leurs rapports. Le catholicisme social emploie aussi les ligues d'acheteurs comme moyen d'améliorer les conditions de travail et de salaire de la classe ouvrière (1). Enfin il accepte l'intervention de l'Etat soit pour la réglementation du travail, soit pour la lutte contre les risques de l'existence (accidents du travail, retraites d'invalidité ou de vieillesse...).

Le protestantisme ou christianisme social, avec la même tendance générale de subordonner l'économie à la morale, présente des divergences assez sensibles selon les pays. Il a des modérés qui préconisent surtout l'association, et des avancés qui, en Angleterre par exemple, réclament la réforme de la propriété foncière, et aux Etat-Unis engagent la lutte contre le capitalisme.

§ 5. — Science économique et politique économique.

C'est sur le terrain de la politique économique que les écoles se heurtent, et cela donne à la science économique un caractère qui n'est pas celui des autres sciences, et qui n'est même pas, si l'on y prend garde, celui de la science. Le propre de la science est d'étudier les faits pour en dégager les lois, de chercher ce qui est, non ce qui pourrait ou devrait être, tandis que les économistes, rangés sous diverses bannières, se battent à propos de réformes que les uns voudraient faire et les autres non, et que ceux qui veulent les faire conçoivent de différentes façons. Pour reprendre un langage qui a été précédemment employé, la science et l'art sont le plus souvent confondus, et dans la mêlée la science ne brille pas au premier rang. Depuis les trente dernières années du XIXe siècle, cependant, un effort considérable est fait pour constituer une science économique qui ne serait que science, et se tiendrait à l'écart de la politique sociale. L'école historique est dans cette direction d'esprit ; de même l'école mathématique et l'école psychologique (2). On n'a fait d'ailleurs que reprendre une voie

(1) Il est traité des ligues d'acheteurs au tome II, livre VII., chap. I.

(2) Sur ces trois écoles, voir *infra*, même chapitre, sect. II.

frayée déjà par quelques-uns des libéraux classiques ; Dunoyer disait, dans l'Introduction à *L'industrie et la morale considérées dans leurs rapports avec la liberté* : « Je n'impose rien, je ne propose même rien, j'expose ». C'est la devise que pourraient prendre les économistes mathématiciens, par exemple, qui se donnent comme objet d'étudier la formation des prix dans un régime de libre concurrence ; ils considèrent comme une donnée du problème, et sans le discuter, l'état existant de la propriété, de la répartition des biens, des forces économiques respectives des acheteurs et des vendeurs (1). Il ne s'agit, par conséquent, que de savoir comment les choses se passent, sans que cela implique un jugement sur l'état social. On peut très bien adopter la même attitude sans employer la méthode mathématique, et il y a un haut intérêt à formuler ainsi une science économique dégagée des contingences inhérentes aux questions d'art économique. Mais ces contingences tiennent trop de place dans la vie sociale pour que l'attitude rigoureusement scientifique puisse être le fait de la généralité des économistes, et les écoles continueront vraisemblablement à se classer par leurs tendances et leurs conflits sur le terrain de la pratique.

SECTION II

Les questions de méthode ont soulevé parmi les économistes de vives controverses, et si ces controverses sont aujourd'hui adoucies dans la forme, une divergence fondamentale n'en subsiste pas moins (2).

§ 1. — Méthode inductive et méthode déductive.

Les faits économiques, aspects de notre vie sociale, sont par là extérieurs à chacun de nous. Ils sont matière à observation et à classification, comme les faits du monde physique, et nous pou-

(1) Rist, *Economie optimiste et économie scientifique*, in *Revue de métaphysique et de morale*, 1904.

(2) Ouvrages à consulter sur la méthode : Wagner, *Les fondements de l'économie politique*, traduction française, 1904-1914, t. I, liv. I, chap. II ; Schmoller, *Principes d'économie politique*, traduction française, 1905-1908, t. I, introd., III ; Carl Menger, *Untersuchungen über die Methode der Socialwissenschaften*, 1883 ; Cairnes, *Le caractère et la méthode logique de l'économie politique*, traduction française, 1902 ; Simiand, *La méthode positive en économie politique*, 1912 ; Truchy, *Les méthodes en économie politique*, in *Les méthodes juridiques*, Leçons faites au Collège libre des sciences sociales en 1910, publiées en 1911.

vons chercher à dégager, par des observations répétées, les relations suffisamment constantes que nous appellerons des lois économiques. C'est la méthode inductive. Sans doute, la déduction s'y mêle nécessairement dans une mesure plus ou moins large, soit que d'une loi découverte par l'observation on tire les conséquences qu'elle paraît impliquer, soit qu'on pose à titre d'hypothèse un principe dont il s'agira de savoir si les conséquences qui en découleraient sont d'accord avec les faits. Mais, dans les deux cas, cette confrontation avec la réalité observable est essentielle, et l'observation des faits sociaux est au point de départ comme au point d'arrivée.

Il y a une autre démarche de l'esprit qui est possible. Le principe des faits économiques est en nous en tant que ce sont des actions humaines ; ces actions s'expliquent en dernière analyse par des mobiles dont nous ne pouvons en nous-mêmes constater la nature et la puissance. Il est concevable que l'économiste prenne ces mobiles comme point de départ et en déduise la logique de l'activité humaine dans l'ordre économique. C'est la méthode déductive, où le point de départ est bien sans doute fourni par l'observation, mais faite sur nous-mêmes et non sur les phénomènes extérieurs, un mode d'observation qui est de l'introspection psychologique. Comme le mobile de l'intérêt personnel est celui qui agit dans l'ordre économique avec le plus de force et de constance, la méthode se ramène à constituer par la pensée un *homo œconomicus* recherchant en toutes occasions le plus grand avantage économique possible et à déduire de là un système de lois qui régirait, ou tout au moins exprimerait, son mode d'activité.

Les controverses sur la méthode n'ont commencé qu'avec la formation de l'école historique allemande, vers le milieu du XIXe siècle. Jusque-là, les économistes n'avaient pas disserté sur la méthode, et chaque auteur suivait la pente de son tempérament. Adam Smith a été un excellent observateur des faits de son époque, et son grand ouvrage économique est tout imprégné de réalité. Ricardo suit volontiers les voies de l'abstraction; quand il a à exposer certaines notions générales, comme celles de la valeur et du capital, il met en scène d'imaginaires sauvages, mus par le sentiment de l'intérêt personnel — *homo œconomicus* — et il les fait raisonner comme des gens d'affaires de la cité de Londres.

Les premiers économistes de l'école classique avaient peu le sens de l'histoire ; ils inclinaient à concevoir les phénomènes économiques dans l'absolu, comme demeurant identiques dans

l'espace et dans le temps. En outre, il est arrivé aux économistes libéraux, après la période des grands fondateurs, ce qui arrive souvent aux hommes qui se croient en possession de la vérité définitive. Les principes de la science paraissaient posés pour l'éternité ; il n'y avait plus qu'à les contempler, à s'en pénétrer, à en perfectionner l'exposition, à en déduire toutes les conséquences qui y étaient impliquées. Il y a eu dans l'école libérale un amoindrissement de l'esprit d'observation, une tendance à imposer les doctrines aux faits plutôt qu'à s'efforcer de comprendre toujours mieux la réalité, si variée et si mouvante.

L'école historique a fait pénétrer dans l'économie politique la notion du relatif et rendu sa vigueur à l'esprit d'observation. Elle s'est formée en Allemagne vers le milieu du XIX[e] siècle, avec Roscher (1817-1894), Hildebrand (1812-1878), Knies (1821-1898) ; elle s'appuyait en ce pays sur la tradition de réalisme des sciences camérales. Au début, les ambitions scientifiques de l'école historique étaient grandes : elle se proposait de formuler les lois du développement historique dans l'ordre économique, d'expliquer comment les formes économiques s'engendrent l'une l'autre. Tâche difficile, et que l'école historique n'a pas accomplie; le souci de dégager et de formuler les lois économiques l'a peu à peu abandonnée ; elle a versé dans l'érudition et s'est mise à amasser des matériaux pour des constructions doctrinales qui ne sont jamais édifiées. Son influence est néanmoins très grande; dans tous les pays, l'histoire économique est l'obet de recherches précises et d'une incontestable valeur.

Mais, de même que l'école historique avait réagi contre certaines méthodes de l'école classique, une autre école a réagi contre elle et a revendiqué la prééminence pour la méthode déductive en économie politique ; c'est l'école dite autrichienne ou psychologique (1). L'école psychologique a reproché à l'école historique son impuissance à conclure, de se perdre dans l'érudition, et de n'avoir pas su élever la construction doctrinale qui doit être la fin des recherches économiques; car il n'y a de science que dans un système de rapports entre les faits. Pour les économistes de l'école psychologique, le principe des phénomènes économiques est en nous, dans nos mobiles d'action, et la détermination de ces mobiles nous donne l'explication des phénomènes. Il convient d'ailleurs de mettre dans la psychologie économique plus de nuances que ne faisaient les économistes de l'école classique.

(1) Carl Menger, *op. cit.*

L'école psychologique exerce son influence au delà de son pays d'origine, et notamment aux Etats-Unis. Elle a fourni des œuvres où l'analyse est extrêmement ingénieuse et subtile, notamment en ce qui touche les théories de la valeur.

Une autre école aussi donne la prééminence à la méthode déductive : l'école mathématique. L'emploi du raisonnement mathématique est tout à fait à sa place en économie politique, dès lors qu'on la fonde surtout sur la méthode déductive ; les faits économiques sont des grandeurs qui peuvent être traduites en figurations géométriques ou en formules algébriques, et il n'est pas douteux que le langage mathématique est pour la déduction un instrument plus rapide et plus sûr que le langage ordinaire. Un des premiers qui l'ait employé est le philosophe et économiste français Cournot (1801-1877) qui publia, en 1838, les *Recherches sur les principes mathématiques de la théorie des richesses ;* cet ouvrage passa d'ailleurs presque inaperçu, non seulement du public, mais des spécialistes. L'influence de la méthode mathématique ne s'est fait sentir que dans les trente dernières années du XIX[e] siècle, avec notamment Stanley Jevons (1835-1882) et Walras (1834-1910) ; elle a actuellement des adeptes nombreux, et quelques-uns éminents, en Angleterre, en Italie, en Allemagne, aux Etats-Unis; elle en a peu en France. Ce sont les théories de l'échange et des prix qui se prêtent le mieux à cette méthode (1).

Depuis un siècle et demi que l'économie politique est parvenue à l'état de science, elle ne s'est donc pas fait une méthode unique et l'attitude de beaucoup d'économistes sur cette question est actuellement un éclectisme accommodant, qui admet qu'à la diversité d'aspects des problèmes économiques peut correspondre la multiplicité des méthodes; c'est un fait certain que jusqu'à présent toute affirmation trop exclusive d'une méthode a été suivie d'une réaction en faveur de l'autre.

La méthode déductive, employée autrement que comme accessoire et adjuvant, est, à mon sens, radicalement vicieuse, parce qu'elle a pour effet de substituer à l'étude de la vie économique celle d'un mécanisme abstrait et dans une large mesure irréel. Quelque soin qu'on apporte à déterminer et à nuancer les mobiles

(1) Notre collègue Antonelli a fait un exposé abrégé et clair du système économique de Walras, dans ses *Principes d'économie pure*, 1914. M. Aupetit a donné en 1901 une excellente application de la méthode mathématique à la théorie de la monnaie : Aupetit, *Essai sur la théorie générale de la monnaie*, thèse Paris 1901.

psychologiques de nos actions, la réalité sociale est trop variée et trop complexe pour qu'il soit possible de la déduire d'un principe. Sans doute, les hommes sont, dans la plupart des cas, conduits par le sentiment de l'intérêt personnel, au cours de leurs actions économiques, mais on s'expose aux plus graves erreurs si l'on prétend déduire de là ce qu'est la vie réelle. Il y a, dans toute circonstance, trop d'issues ouvertes à l'action économique pour que l'on puisse à l'avance, sur la foi d'un principe, déterminer celle qui sera choisie, et l'observation seule, non le raisonnement, peut nous apprendre à connaître la vie. La vie économique est un fait social extérieur à chacun de nous, et ce n'est pas en nous contemplant nous-mêmes par le procédé de l'introspection psychologique que nous saurons ce qu'elle est. La déduction garde, bien entendu, sa place dans la méthode économique : soit comme substitut provisoire de l'induction, dans les cas nombreux où les matériaux fournis par l'observation ne sont pas suffisants, soit pour fournir des hypothèses que l'observation vérifiera ; mais il faut qu'elle reste subordonnée.

§ 2. — La statistique et les enquêtes.

Les procédés d'observation, si on laisse de côté l'étude historique qui doit être conduite d'après les règles ordinaires de la critique historique et si l'on ne s'attache qu'aux procédés présentant un certain degré de technicité, se ramènent à deux, la statistique et l'enquête. D'ailleurs, l'observation purement personnelle, sans formes précises, qui se fait presque inconsciemment au contact de la vie quotidienne, tient une large place dans les études économiques ; chez les économistes qui emploient le plus volontiers la déduction, le raisonnement déductif est souvent dominé, à leur insu, par l'expérience ainsi acquise; et ceux qui se réclament de la méthode inductive sont bien des fois forcés, à défaut de matériaux fournis par l'observation méthodique, de se référer à cette même expérience personnelle.

La statistique est « le dénombrement méthodique des faits, des individus ou des choses qui peuvent être comptés, et la coordination des chiffres obtenus » (1). Ses applications sont extrêmement variées, puisqu'il y a peu de faits économiques qui ne soient susceptibles de mesure; recenser la population d'un pays, calculer la natalité, la nuptialité, la mortalité, la morbidité, compter les quantités et les valeurs des marchandises qui sont

(1) F. Faure, *Eléments de statistique*, Paris 1906.

importées ou exportées, la monnaie métallique ou de papier qui circule ou qui est mise en réserve par les banques, ce sont là des applications de la statistique ; il y a des statistiques des salaires, des statistiques des récoltes, des statistiques de la production minière, etc... La statistique a deux aspects successifs; il faut recueillir les données statistiques, puis les présenter. En un certain sens, c'est une chose très ancienne, les Etats ayant eu dès longtemps besoin, pour des fins d'administration et surtout de fiscalité, de renseignements précis sur les hommes et les choses ; mais elle n'a commencé à être objet de doctrine qu'au XVII[e] siècle, notamment avec William Petty (1623-1687), qui l'appelait, d'un nom qui eût mérité de survivre, « l'arithmétique politique », et ce n'est guère qu'à partir du XIX[e] siècle qu'elle a été régulièrement utilisée comme procédé scientifique d'observation. La statistique est un art qui a sa technique propre, soit qu'il s'agisse de recueillir des données numériques, soit plus encore pour leur coordination et la manière de les présenter ; la présentation au moyen de graphiques, par exemple, a une importance considérable ; elle substitue à des notions abstraites des formes sensibles, lignes, courbes ou cartes. Nous ne pouvons sur les questions de cet ordre que renvoyer aux ouvrages spéciaux (1).

(1) F. Faure, *op. cit.:* Liesse, *La statistique, ses difficultés, ses procédés, ses résultats*, Paris. 3[e] édition, 1919 ; Bowley, *Elements of statistics*, Londres. 4[e] édition, 1921 ; Levasseur, *La population française*, t. I, introd. sur la statistique, Paris, 1889 ; Julin, *Principes de statistique théorique et appliquée*, 1921; March, *La méthode scientifique en économie politique* (dans *Problèmes actuels de l'Economique*, 1921).

Il y a actuellement dans tous les Etats des services officiels de statistique qui, en général, publient des documents périodiques contenant les données statistiques essentielles, chacun pour son pays, quelques-uns avec une partie consacrée aux pays étrangers. Nous citerons parmi les plus utiles à consulter : l'*Annuaire statistique*, publié par le service de la *Statistique générale de la France ;* le *Statistical Abstract for the United Kingdom* et le *Statistical Abstract for the principal and other foreign countries* (ces deux documents publiés par le *Board of trade* anglais) ; le *Statistical Abstract of the United-States* ; le *Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich ;* l'*Annuario statistico italiano ;* l'*Annuaire statistique de la Belgique ;* l'*Annuaire financier et économique du Japon*. Outre ces annuaires, il y a dans chaque pays des publications statistiques dont l'objet est plus spécialisé. Bornons-nous à citer pour la France : le *Bulletin de statistique et de législation comparée* (ministère des Finances), statistique surtout financière, mais avec des documents intéressants sur la banque, la monnaie, les crises, etc., etc.; le *Bulletin du ministère du Travail* (*Bulletin de l'Office du travail* jusqu'en 1913), consacré à la publication des documents relatifs aux questions ouvrières (salaires, chômage, syndicats, grèves, contrats de travail. légis-

L'enquête est un procédé moins spécialisé par son objet que la statistique ; l'enquête s'entend de toute recherche faite par interrogation ou par audition de témoins, de sorte que la statistique, quand elle emploie ces procédés, est une espèce du genre enquête; mais l'enquête ne se propose pas seulement de recueillir des données numériques, elle peut s'appliquer à tous les éléments, moraux et matériels, d'une situation à étudier.

L'enquête peut porter sur les objets les plus variés : par exemple sur les causes et les caractères d'une crise économique ; sur les conditions de travail et de salaire de telle catégorie de salariés ; sur les conditions de la concurrence dans une ou plusieurs catégories de la production nationale à l'égard des pays étrangers (1).

lation ouvrière, etc...) ; le *Bulletin de l'Office des renseignements agricoles* et la *Statistique agricole annuelle*, publiés par le ministère de l'Agriculture ; le *Tableau général du commerce et de la navigation* (annuel), publié par le ministère des Finances, et les *Rapports de la commission permanente des valeurs de douanes* (annuel), publiés par le ministère du Commerce et de l'Industrie, ces deux publications se réfèrent au commerce extérieur ; la *Statistique du mouvement de la population*, publiée par le ministère du Travail etc. Les débutants en économie politique auraient grand profit à se familiariser avec ces diverses publications.

(1) L'enquête se ramène essentiellement à une série d'interrogations adressées soit aux personnes mêmes visées par l'enquête, soit à toute autre personne en situation de fournir des données utiles (témoin). Mais le mode d'interrogation peut varier :

1° *Interrogation sur place :* l'enquêteur se déplace, va chercher les gens dans leur milieu de travail ; c'est le procédé qui fait entrer dans l'enquête la plus grande somme de réalité.

2° L'enquêteur convoque les gens qu'il doit interroger ; c'est plus simple, mais les éléments d'appréciation que donne le contact avec le milieu économique disparaissent ; en outre, cela n'est guère permis qu'aux enquêteurs ayant un caractère officiel.

3° L'interrogatoire par envoi d'un questionnaire, ce qui est le procédé évidemment le plus commode, mais aussi le moins efficace.

A la différence de la statistique qui, portant en général sur une matière étendue, ne peut être que rarement l'œuvre des particuliers, le rôle de ceux-ci consistant dans l'appréciation et la critique des données recueillies par les services administratifs, l'enquête peut avoir un caractère officiel ou privé ; une enquête sur un objet limité ne dépasse nullement les moyens d'action des particuliers, soit isolés, soit, mieux encore, associés. Il y a des groupements privés qui font de très belles enquêtes : par exemple, en France, la Société d'économie sociale et le Musée social ; en Allemagne, le *Verein für Socialpolitik*. Quant aux enquêtes officielles, elles peuvent être faites soit par des services administratifs (exemple : les enquêtes de l'Office du travail et celles de l'Office des renseignements agricoles en France), soit par les Parlements; il y a, soit en France, soit en Angleterre, de vastes enquêtes parlementaires (exemples : en France, l'enquête sur les conditions de l'exploitation des mines, 1902 ; l'enquête sur l'industrie textile, 1903).

Une forme d'enquête particulièrement intéressante est l'enquête monographique, caractérisée par le fait qu'elle porte sur un objet unique choisi comme type dans une série d'objets semblables ; cet objet est étudié d'une façon approfondie, et les conclusions sont considérées comme valables pour la série entière. Il y a induction de l'échantillon au genre. L'enquête monographique a été décrite et pratiquée par Le Play (1806-1882) qui en a donné dans *Les ouvriers européens* (1855), à la fois la théorie et d'excellents modèles. Le Play a fait des monographies de familles ouvrières ; la famille est l'unité sociale ; l'état social d'un pays ne peut être connu que par la description minutieuse du mode et des conditions d'existence de la famille. Dans les monographies de famille de Le Play, la partie essentielle est le budget, parce que toute l'existence de la famille s'y inscrit en recettes et en dépenses (1). Le détail est poussé si loin dans ces monographies qu'on a pu dire de la méthode qu'elle remplaçait, pour les sciences sociales, le microscope.

La méthode monographique a été par la suite allégée, simplifiée, et aussi appliquée à d'autres objets que la famille. Il y a des monographies de métier, d'atelier, de marché, de commune. Dans ses diverses applications la méthode reste caractérisée par le choix d'un objet type et l'induction de l'échantillon à la série ; elle fournit des morceaux de réalité, pris dans le vif, et c'est un grand mérite. Elle est malheureusement d'une application difficile ; elle exige de l'enquêteur un ensemble de qualités qui ne sont pas communes, et l'utilisation des résultats comporte le risque de faire considérer comme général un caractère secondaire propre à l'objet étudié.

(1) L'œuvre de Le Play est continuée par la Société d'économie sociale, fondée en 1856 (*Les ouvriers des deux mondes*). Sur la méthode monographique, consulter : Le Play, *Les ouvriers européens;* Du Maroussem, *Les enquêtes, pratique et théorie*, 1900.

LIVRE II

L'ORGANISATION DE LA PRODUCTION

L'objet de ce livre est d'étudier, dans ses caractères généraux, l'organisation de la production. Deux remarques doivent être faites. L'une est qu'il y a lieu d'entendre ici ce mot de « production » dans son sens le plus large ; ce n'est pas seulement de l'agriculture et de l'industrie qu'il sera question, mais du commerce et des transports, bref de toute l'organisation économique en tant qu'elle a pour objet la production, la circulation et l'échange. Toutefois, les questions de monnaie, de crédit et de formation des prix seront mises à part et traitées dans le livre suivant. La seconde remarque est que l'organisation de la production sera étudiée ici abstraction faite des relations économiques internationales ; qu'il y ait des nations distinctes les unes des autres, c'est un fait qui n'a pas moins d'importance au point de vue économique qu'au point de vue politique. Mais il faut commencer par étudier l'organisation économique dans ses caractères généraux, communs à tous les peuples parvenus au même degré de développement, avant d'étudier ce qu'y apportent de complications les relations économiques qui s'établissent d'un pays à un autre ; celles-ci feront l'objet du livre IV (tome II).

CHAPITRE I

LES BASES TECHNIQUES DE L'ÉCONOMIE

L'organisation économique moderne a pour base une technique d'où elle tire ses caractères fondamentaux. Il y a deux éléments distincts dans cette technique : d'une part, un principe très général d'organisation, qui n'est pas appliqué seulement à l'activité économique, mais à tous les modes de l'activité humaine ; c'est la spécialisation, qu'on a coutume d'appeler, dans son application à l'activité économique, la division du travail ; d'autre part, l'ensemble des procédés par lesquels l'homme fait servir à son usage les forces et les matières qui forment le milieu physique. Nous allons étudier ici ces deux éléments de la technique.

SECTION I

La spécialisation (1) est une condition de l'efficacité du travail et, par conséquent, du développement de la richesse ; les forces intellectuelles et physiques de l'homme étant limitées, l'expérience a démontré que pour les bien utiliser et en obtenir le meilleur rendement, il était nécessaire de déterminer étroitement l'objet auquel elles s'appliquent et de les appliquer avec continuité au même objet. Or, la spécialisation, avec l'étendue d'application qu'elle a prise dans l'économie moderne, produit des conséquences extrêmement importantes. Elle crée l'interdépendance des hommes et, dans une moindre mesure, des nations ; elle a donné à l'activité économique un caractère éminemment social, le caractère d'un ensemble fortement lié, dont les individus ne sont que des éléments incapables de subsister par eux-mêmes. Elle est le principe de la formation des classes sociales, d'une hiérarchie entre les hommes, non pas juridique, puisque la règle

(1) Dechesne, *La spécialisation et ses conséquences*, in *Revue d'économie politique*, 1901.

de l'égalité des droits prévaut dans nos sociétés, mais économique, déterminée par la nature et la rémunération des fonctions économiques que chacun de nous remplit. Nous l'étudierons sous deux aspects, comme décomposition des tâches à l'intérieur de chaque exploitation, et comme base de la formation des professions.

§ 1. — La décomposition du travail dans l'exploitation.

L'ensemble des opérations techniques qu'une exploitation implique peut être décomposé en une série plus ou moins étendue de tâches simples à chacune desquelles sont affectés un ou plusieurs travailleurs, une ou plusieurs équipes de travailleurs. Adam Smith, tout au début de son ouvrage, en donne un exemple qui est devenu célèbre, celui de la fabrication des épingles, qui comportait, de son temps, environ dix-huit opérations. La fabrication des épingles a beaucoup changé, et l'exemple n'a plus qu'un intérêt historique ; mais on en trouve bien d'autres, qui sont d'actualité, dans n'importe quelle branche de l'industrie. Dans l'industrie des vêtements de confection pour hommes, la décomposition du travail se fait, selon les ateliers, en quinze, vingt, vingt-cinq opérations confiées chacune à une équipe distincte ; dans l'industrie de la chaussure, on compte, pour une usine d'importance moyenne, une trentaine d'opérations et, dans tel grand établissement, on dépasse quatre-vingts; un rapport américain cite trente-neuf opérations nécessaires à la confection d'une chemise (1).

La décomposition du travail a eu, avant le développement du machinisme, une importance prépondérante. Elle a marqué le passage de l'industrie artisane à la manufacture qui rassemblait de nombreux ouvriers et répartissait entre eux, divisée en tâches parcellaires, l'opération technique accomplie en entier par le maître artisan. Son importance a été en partie effacée par le machinisme, mais le machinisme s'est superposé à la décomposition du travail sans l'éliminer. Dans l'usine, la tâche parcellaire est faite par la machine au lieu de l'être par l'homme, et si en un certain sens cela a déspécialisé l'homme, le principe de la spécialisation n'en est pas affaibli, mais plutôt déplacé.

La décomposition du travail, comme aussi la spécialisation professionnelle, est moindre dans l'agriculture que dans l'industrie ;

(1) Ces exemples et d'autres encore sont tirés de l'ouvrage de notre collègue Aftalion, *La fabrique et le travail à domicile dans les industries de l'habillement*. Paris, 1906.

la nature même des travaux agricoles s'y prête moins, soit à raison de l'alternance des saisons qui force à appliquer les hommes et les machines à des tâches successives au lieu de leur confier la même tâche tout le long de l'année, soit à raison de la variété des productions sur le même domaine. Cependant dans les grandes exploitations agricoles, il y a une division du travail assez complète déjà (1).

L'efficacité technique de la décomposition du travail est grande ; elle vient de ce que, par cette décomposition, le rendement des forces productives est porté au maximum. Appliquée aux hommes, la décomposition du travail évite les pertes de temps qui résultent du passage d'un genre de travail à un autre ; elle porte au plus haut degré l'habileté et la dextérité des travailleurs accomplissant une tâche simple et toujours la même; elle permet d'utiliser des travailleurs non qualifiés et avec une période de mise en train aussi abrégée que possible. Pour ce qui est de la machine, la machine spécialisée vaut bien mieux techniquement que la machine à tout faire ; elle est plus exactement adaptée à sa tâche. M. Aftalion (*op. cit.*, p. 193) cite pour les industries de l'habillement, d'après un rapport de l'Exposition de 1900, la série des machines extrêmement différenciées qui sont utilisées dans la confection des vêtements et de la lingerie pour femmes : machines à plisser, à coulisser, à ganser, à ourler, à festonner, à soutacher, à ajourer, à broder, etc... De même, dans l'industrie de la chaussure, on trouve pour le montage et le finissage jusqu'à de trente à quarante machines spécialisées. L'extrême décomposition des tâches paraît d'ailleurs faciliter l'invention et l'application des machines à la production, le propre de la machine étant de faire avec plus de puissance, de sûreté et de rapidité que l'homme, une tâche relativement simple (2).

§ 2. — La spécialisation professionnelle.

Un autre aspect remarquable de la division du travail est la spécialisation professionnelle, c'est-à-dire l'affectation des hommes à une catégorie d'activité économique qui devient leur occupation habituelle. La profession peut d'ailleurs être exercée tantôt à titre

(1) J. Hitier, *La tendance de l'agriculture moderne à s'industrialiser*, in *Revue d'économie politique*, 1901.

(2) Certaines machines, d'ailleurs, réunissent des tâches auparavant divisées, notamment des machines agricoles; mais dans l'ensemble, c'est assurément la spécialisation qui l'emporte.

exclusif, tantôt seulement à titre principal ; le même homme peut avoir deux ou trois professions ensemble, dont l'une généralement sera considérée par lui comme la principale, les autres ne lui apportant qu'un complément de ressources ; c'est par exemple un type assez fréquent dans les campagnes françaises que l'artisan qui est en même temps propriétaire foncier et qui ajoute au gain qu'il tire de son art les revenus de son petit domaine. Il y a de même bien des degrés possibles dans la fixité de la profession ; un homme peut exercer la même profession sa vie durant, ou bien il peut en changer au gré des circonstances ou de son humeur. Certaines professions réclament des aptitudes particulières et un haut degré de formation technique ; d'autres sont accessibles à tout homme qui y apporte sa force de travail ; ce sont les professions de ceux qui n'en ont pas : tel est, par exemple, le simple manœuvre. Mais, quelque modalité qu'il y ait lieu de distinguer dans cette notion de profession, elle est d'une importance essentielle. La profession exercée marque les hommes de son empreinte, elle est un des éléments déterminants de leur vie individuelle et sociale.

Sur la répartition des hommes par catégories professionnelles, la statistique nous fournit des données assez précises, tirées soit des dénombrements généraux de la population, soit des recensements faits spécialement pour cet objet (1).

Il y a une première donnée qui est importante, c'est le chiffre de la population active, c'est-à-dire exerçant une activité professionnelle. La proportion de la population active à la population totale n'est pas la même dans tous les pays ; cela dépend de diverses circonstances, parmi lesquelles la composition de la population par âges (2). Dans les pays à natalité décroissante, les

(1) En France, les recensements généraux de la population, depuis 1896, fournissent un certain nombre de données relatives à la répartition des hommes par profession. On trouvera dans les *Résultats statistiques du recensement des industries et professions* (dénombrement général de la population du 29 mars 1896) des explications détaillées sur le mécanisme et les difficultés de l'opération. Cf. l'article *Beruf und Berufstatistik.* dans le *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, 3e édit.

(2) Il y a lieu de tenir compte de ce que les procédés statistiques employés ne sont pas rigoureusement uniformes dans les divers pays ; les différences constatées dans les résultats ne doivent être prises en sérieuse considération que lorsqu'elles sont assez grandes pour ne pas être imputables à la différence des procédés. La même remarque doit être faite pour le classement de la population active par catégories professionnelles : aussi, pour les comparaisons internationales, faut-il se borner à des catégories professionnelles très vastes et générales, les différences de résultats dues aux différences des méthodes statistiques étant d'autant plus sensibles que les catégories professionnelles sont plus spécialisées.

jeunes générations, qui ne travaillent pas encore, tiennent une place relativement petite dans la population totale, ce qui fait ressortir une proportion plus élevée de la population active.

En France, d'après les données du recensement de 1911 (celles de 1921 n'étant pas encore entièrement publiées), il y a une population active de près de 21 millions de personnes (20.931.000), dont 13.212.000 hommes; la population active forme les 53,4 % de la population totale. C'est une proportion très élevée, qui s'explique à la fois par la faiblesse de la natalité française et par le fait que, dans la population agricole, il est habituel que les femmes s'occupent de l'exploitation avec leur mari, et qu'elles sont alors comptées dans la population active. Dans les pays étrangers on trouve des proportions de la population active à la population totale moindres qu'en France. En Angleterre et pays de Galles, c'est 45 %; en Ecosse, 43 0/0; en Irlande, 41 0/0; en Allemagne, 45 0/0; aux Etats-Unis, 38 0/0. Si l'on écarte quelques données exceptionnelles et qui paraissent dues à l'imperfection des procédés statistiques (en Russie, il n'y aurait que 25 0/0 de population active), la proportion de la population active à la population totale est comprise entre 38 et 50 0/0 (1).

Un autre fait important, c'est la répartition de la population active par grandes catégories professionnelles. Si l'on considère les quatre catégories principales, c'est-à-dire l'agriculture, l'industrie (y compris les transports), le commerce, les professions libérales et services publics administratifs, voici, pour la France (recensement de 1911), leur importance relative dans la population active :

Population active.

Agriculture	40.6 %	de la population	active
Industrie (y compris les transports)	35.7 %	»	»
Commerce	9.8 %	»	»
Professions libérales et services publics administratifs	5.8 %	»	»

Le reste de la population active (environ 8 %) comprend les militaires des armées de terre et de mer, les marins de commerce et pêcheurs, et les services domestiques.

D'un pays à l'autre, il y a de grandes différences dans la répartition professionnelle de la population ; elles dépendent surtout du degré de développement industriel. Il y a deux pays où la population agricole est extrêmement faible; c'est l'Angleterre et l'Ecosse. En Angleterre et pays de Galles, la population agricole ne forme que 8,5 % de la population active; en Ecosse, un peu moins de 12 %. Ce sont, de beaucoup, les proportions les plus basses qu'il y ait. Par contre, dans ces deux pays, il y a une proportion très élevée de population adonnée aux professions industrielles, 56,4 % de la population active en Angleterre, et 56.1 % en Ecosse. Si l'on s'attache aux trois premières catégories professionnelles, agriculture, industrie, commerce, on peut tirer des chiffres qui précèdent d'utiles indications sur les caractères économiques des divers pays (1). En opposant, d'une façon sommaire, l'agriculture à l'industrie et au commerce, on peut classer les peuples en deux catégories : ceux qui sont à structure agricole et ceux qui sont à structure industrielle. La Russie, la Hongrie, l'Italie, le Danemark, la Suède, pour ne citer que des exemples, sont dans la première catégorie. L'Angleterre et l'Ecosse sont les types les plus caractérisés de la seconde, qui comprend aussi l'Allemagne, la Belgique, les Etats-Unis. Dans ces divers pays, la seule population industrielle, même en laissant de côté la population commerciale, est supérieure à la population agricole ; les Etats-Unis, pays longtemps agricole, se sont industrialisés avec une grande rapidité depuis les dernières années du XIXe siècle. En France, la constitution économique présente un cas d'équilibre entre l'agriculture d'une part, l'industrie et le commerce d'autre part. La population industrielle, considérée seule, est inférieure à la population agricole, et cela est vrai soit de la population masculine seule, soit des populations masculine et féminine ensemble. Mais l'industrie et le commerce réunis occupent plus de personnes que l'agriculture. De 1866 à 1911, la proportion des personnes adonnées à l'agriculture a été en diminuant, alors que l'industrie et le commerce gagnaient en effectifs (2).

§ 3 — La formation des professions.

Les économistes de l'école historique se sont attachés à montrer comment s'est faite la spécialisation professionnelle, com-

(1) *Annuaire statistique de la France*, 36e volume, 190* à 191*.

(1) Comme il y a beaucoup de divergences entre les statistiques pour le classement des femmes dans la population active, on ne tiendra compte, dans ce qui suit, que de la population masculine.

(2) *Recensement général de la population* effectué le 5 mars 1911, tome I, troisième partie.

ment se sont séparés progressivement l'agriculture, l'industrie, les transports, le commerce, et dans chacune de ces catégories les modes d'activité de plus en plus différenciés qui les forment (1).

Dans les poèmes homériques, on ne voit mentionné qu'un petit nombre d'artisans. Il y a le forgeron, l'homme qui travaille les métaux et qui est, partout, le plus ancien et le plus important des artisans ; il y a le potier ; il y a l'homme qui travaille le cuir, qui fait les fourreaux, les courroies, les ceinturons et les jugulaires ; l'homme qui travaille le bois. A Rome, sous le roi Numa, on trouve huit sortes de métiers. Au moyen âge, il y avait peu de villes qui eussent plus de 12 à 20 corporations industrielles ; il est vrai que toutes les professions n'étaient pas organisées en corporations et que certaines corporations comprenaient plusieurs métiers. Avec les progrès de la vie urbaine, les professions se sont différenciées : au XVIIIe siècle, dans les grandes villes d'Allemagne, il y a de 80 à 100 corporations industrielles ; à Paris, en 1760, il y en a 120. Déjà dans la Rome impériale, qui représentait un haut degré de civilisation, il y avait un grand nombre de professions distinctes (2). A l'heure actuelle, les statistiques professionnelles dénombrent plusieurs milliers de professions ; le répertoire technologique des noms d'industries et professions, dressé en 1909 par le service de la Statistique générale de la France, est à cet égard très curieux; il renferme plus de 15.000 dénominations d'opérations industrielles.

La multiplication des professions se fait, soit par les complications et scissions opérées dans les professions anciennes, soit par l'apparition de professions nouvelles. Les scissions dans les professions anciennes, en voici des exemples pris dans la fabrication des objets en cuir (3). Dans un état économique peu avancé, les objets en cuir peuvent être confectionnés entièrement dans l'exploitation paysanne : le paysan abat une bête, tanne le cuir, en fabrique des harnais et des chaussures. Plus tard, le métier de tanneur et celui de corroyeur se détachent de l'exploitation paysanne, et cela fait trois catégories d'exploitations correspondant aux trois principales étapes de la production : l'exploitation agricole qui élève la bête, celle du tanneur qui prépare les peaux,

(1) On consultera notamment Schmoller, *Principes d'économie politique*, traduction française, liv. II, chap. IV, et Karl Bücher, *Etudes d'histoire et d'économie politique*, traduction française, notamment les études portant les nos VI et VII.

(2) Schmoller, *op. cit.*

(3) Karl Bücher, *op. cit.*, *La division du travail*, étude VII.

celle du corroyeur qui avec les peaux préparées confectionne diverses sortes d'objets. Le métier de corroyeur lui-même se subdivise en métiers distincts : celui de cordonnier, celui de sellier, celui de bourrelier, etc... A côté des professions anciennes qui se scindent, il y a les professions nouvelles que font naître les progrès techniques : par exemple les professions nées de l'électricité, les industries chimiques, etc. La spécialisation croissante des professions est déterminée par la complication de nos besoins et par celle de la technique. A des besoins de plus en plus nombreux, variés et nuancés, qui se satisfont au moyen d'une technique et d'un outillage de plus en plus complexes, ne peut plus suffire l'ancienne exploitation à tout faire. La spécialisation est d'ailleurs le mode sous lequel se présente à notre époque toute l'activité humaine, la scientifique par exemple, tout autant que l'économique.

La spécialisation professionnelle n'existe pas au même degré dans toutes les branches de l'activité économique ; elle est notamment bien moins sensible dans l'agriculture que dans l'industrie. La conception traditionnelle du domaine rural, jusqu'à une époque récente, c'était qu'il doit se suffire à lui-même. Cela d'ailleurs était, dans une assez large mesure, une nécessité technique, à cause de la difficulté de transporter au loin les produits agricoles, souvent volumineux et lourds : l'agriculture spécialisée aurait manqué de débouchés, et n'aurait pu se procurer ce qu'elle ne produisait pas. Le progrès des transports a permis au domaine agricole de se spécialiser. En France, la vigne, il y a quelques siècles, était cultivée bien plus au Nord qu'aujourd'hui ; on la trouvait en Picardie, en Flandre, en Artois, en Normandie ; elle y a disparu, et par contre certains départements méditerranéens ne font plus guère autre chose que de la vigne. Il y a aussi une certaine spécialisation pour la culture du blé, manifestée par le resserrement des surfaces cultivées (1). Mais il ne semble pas qu'il puisse y avoir jamais en agriculture une spécialisation comparable à celle de l'industrie : soit à raison de la pratique des assolements, soit à cause des avantages qu'il y a à associer la production animale à la production végétale, soit enfin parce que la variété des productions est une assurance contre les risques : la production agricole, c'est chaque année une carte que l'on joue, et il est dangereux de miser sur une seule.

(1) J. Hitier, *op. cit.*

SECTION II

Les procédés dont les hommes se servent pour la production des biens sont d'une extrême complexité. On les résume volontiers dans le machinisme ; mais, alors même que l'on entend ce mot dans le sens le plus large, il est loin d'être assez compréhensif pour désigner tout ce qu'il y a d'essentiel dans la technique économique ; en matière agricole surtout, le machinisme proprement dit ne joue pas le rôle principal dans les progrès de la technique.

§ 1. — La technique agricole.

Celles des industries agricoles qui consistent dans l'élevage des animaux ont pour base technique, non le machinisme évidemment, mais la connaissance des conditions d'existence et de développement propres à chaque espèce animale. Le progrès consiste ici dans l'adaptation la plus exacte possible de l'animal au rôle économique assigné par l'homme, et il s'obtient par l'acclimatation, par la sélection, par des procédés rationnels d'alimentation.

La culture des espèces végétales est une opération très complexe dans laquelle le sol sert à la fois de support à la plante, de réservoir de matières assimilables par elle et de laboratoire où se transforment les matières qui ne l'étaient pas. La plante prend dans le sol et dans l'air les éléments de sa nutrition ; le sol ne garde sa fertilité qu'à condition de récupérer ce qu'il abandonne à la plante, et cette récupération s'opère ou par l'action des forces naturelles ou par l'action de l'homme.

La terre au repos récupère sa fertilité par l'action des agents atmosphériques qui la pénètrent et y déterminent soit des déplacements mécaniques, soit des combinaisons chimiques ; les éléments de nutrition des plantes peuvent ainsi se reconstituer ou passer d'un état non assimilable à un état assimilable. Le repos de la terre, c'est la jachère, et la culture, dans ses modes traditionnels, comporte des périodes plus ou moins longues de jachère. C'est un repos en ce sens qu'aucune récolte n'est, pendant ce temps, demandée à la terre. Mais les forces naturelles ne cessent pas d'agir, reconstituant la fertilité du sol, et l'homme, en travaillant activement le sol pendant le temps de la jachère, facilite l'action des micro-organismes.

L'homme peut aider ou suppléer à l'action des forces naturelles. Il le fait, par exemple, en nettoyant et en ameublissant le sol par des labours profonds, des hersages, des roulages, opérations qui facilitent la pénétration de l'air et qui mélangent les couches du sol. Il le fait encore en fournissant au sol des engrais ou des amendements ; l'engrais est composé de matières utilisables directement par les plantes ; l'amendement est composé de matières destinées à agir sur la terre pour modifier les substances qu'elle renferme à l'état insoluble et les rendre assimilables (1). Par les engrais et les amendements, la culture complète le sol et le rend plus apte à nourrir la plante. Il y a d'ailleurs des substances qui sont à la fois des amendements et des engrais. En France, pays cependant naturellement fertile, on a calculé qu'il n'y avait, sur les 50 millions d'hectares du territoire agricole, que 10 millions d'hectares environ de terres complètes, contenant à doses suffisantes les différents éléments qui constituent le sol arable ; les autres sont des terres incomplètes auxquelles il faut apporter certains éléments qui leur font défaut. Il appartient à la chimie agricole d'étudier la composition des divers sols en culture et de déterminer s'il y a lieu de modifier cette composition et dans quel sens. Un autre mode de l'action de l'homme consiste à alterner les cultures ; les plantes ne tirent pas toutes du sol les mêmes éléments, et leur alternance est à certains égards un repos qui permet à l'action des forces naturelles de reconstituer la fertilité diminuée. Il y a même des cultures dites améliorantes : des plantes qui fixent l'azote de l'air et l'emmagasinent dans le sol, de sorte qu'elles enrichissent le sol au lieu de l'appauvrir (2).

Dans les systèmes primitifs de culture, il n'y a aucun ordre régulier d'alternance. La population éparse sur de vastes territoires n'utilise chaque année pour la culture qu'une faible partie du sol, et les parties du sol épuisées sont ensuite pour longtemps laissées au repos ou servent seulement au parcours du bétail. Souvent, sur les parties du sol qu'on se propose de mettre en culture, les broussailles et les herbes sont brûlées, ce qui tout à la fois débarrasse la surface du sol et forme une sorte d'engrais dont la culture profite. Puis, sur les surfaces abandonnées, la végétation naturelle se développe de nouveau librement. C'est une sorte de culture errante.

A un plus haut degré de développement, quand la densité croissante de la population a contraint de resserrer les surfaces cultivées, un ordre régulier des cultures s'introduit, c'est l'assolement ;

(1) Dehérain, *La science et l'agriculture*, in *Revue des Deux-Mondes*, 15 août 1894.

(2) J. Hitier, *op. cit.*

il y a alors une succession méthodique de diverses cultures sur le même sol, et des jachères aux cultures. Les types d'assolement sont d'ailleurs très variés, en fonction de la nature du sol, du climat, de la culture dominante à laquelle le pays se prête. Un des plus longtemps et communément pratiqués dans l'Europe occidentale a été l'assolement triennal, le système des trois champs, céréales d'hiver, céréales de printemps, jachère. Dans chaque type d'assolement se résument l'expérience et l'art agronomique du moment présent (1).

L'intercalation fréquente des jachères dans l'assolement témoigne d'un état relativement peu développé encore de l'art agronomique, où c'est surtout l'action des forces naturelles qui entre en jeu pour reconstituer la fertilité du sol. La diminution, et mieux encore la suppression des jachères, est un progrès considérable dans l'utilisation du sol, désormais en état continu de culture. Dans les systèmes de culture continue, il faut évidemment que le travail de l'homme et les capitaux s'incorporent au sol en doses accrues, pour reconstituer par les façons données au sol, par les amendements et les engrais, la fertilité que l'action des forces naturelles ne suffirait plus à entretenir. La culture continue peut arriver à supprimer l'assolement, le sol étant affecté toujours à la même production végétale ; sans parler des culture arborescentes, diverses cultures maraîchères sont dans ce cas. Mais les cultures alternées restent dans la plupart des cas plus avantageuses et en pratique prédominantes.

Le progrès cultural se manifeste encore sous d'autres formes : par la qualité des semences, par le choix et la variété des espèces, par leur adaptation aux caractères du sol et du climat et aux fins économiques que l'homme se propose, par la lutte contre les maladies des plantes. La question se pose ici dans les mêmes termes que pour l'élevage des animaux. Il suffira de rappeler dans cet ordre d'idées les progrès réalisés par la betterave sucrière. « La betterave utilisée aujourd'hui pour la production du sucre, dit à ce sujet notre collègue J. Hitier, est un instrument perfectionné, si l'on peut dire, capable d'élaborer une quantité de sucre bien supérieure à celle donnée par la betterave d'il y a vingt ans... L'homme a perfectionné la plante à force de patience et par l'emploi de procédés rationnels » (2). Même chose pour les pommes de terre et pour le blé. « L'agriculture, dit encore M. Hitier, a maintenant à sa disposition des variétés de pommes de terre à puissance de rendement jadis inconnue, donnant à la fois un poids bien plus élevé de tubercules à l'hectare et des tubercules plus riches en fécule... La plante alimentaire par excellence, le blé, a eu elle aussi sa large part dans l'œuvre générale d'amélioration. L'action de l'homme s'exerçant tantôt par voie de sélection, tantôt par voie d'hybridation, a créé des variétés nouvelles avec épis plus denses et plus larges que supportent des tiges plus résistantes et qui ont pu fournir des récoltes qu'il y a cinquante ans on eût qualifiées de fabuleuses ».

(1) H. Hitier. *Systèmes de culture et assolements*, Paris 1913.
(2) J. Hitier, *op. cit.*

Dans l'ensemble des progrès techniques agricoles le machinisme tient une place importante, bien que le développement en soit plus tardif et moins complet que dans l'industrie. Les instruments traditionnels, comme la charrue, ont été perfectionnés. Il y a une série d'instruments nouveaux : semeuses mécaniques, moissonneuses, batteuses, faucheuses, presses à fourrage. Les forces inanimées sont employées de plus en plus à côté des forces animales ou humaines. Le labourage mécanique n'est, il est vrai, que peu employé encore et présente certaines difficultés techniques et financières. Mais pour les opérations comme le battage des grains, le débitage des racines servant à l'alimentation du bétail, la tonte des animaux, notamment des moutons, divers moteurs sont employés dans certains pays d'une façon courante ; de même dans la laiterie, l'écrémeuse ou la baratte peuvent être actionnées d'une façon mécanique (1). En France, le recensement des forces motrices a donné, en 1906, pour l'agriculture, le chiffre assez faible de 136.237 chevaux-vapeur, ce qui ne représente qu'un peu plus de 1 p. 100 du total des forces motrices actuellement existantes. C'est à la fois bien peu, par comparaison avec ce que l'industrie et les transports emploient de forces mécaniques, et beaucoup pour une branche de production où traditionnellement les hommes et les animaux, jusqu'à une époque très récente, fournissaient toute l'énergie nécessaire. D'ailleurs la France est un pays de petites exploitations agricoles, et c'est surtout dans les grandes que les moteurs mécaniques peuvent être fructueusement employés.

(1) Sur l'emploi des forces mécaniques en agriculture : J Hitier, *La transformation de l'outillage agricole*, in *Revue d'économie politique*, 1902; Bellet, *La machine et la main-d'œuvre humaine*. Paris, 1912; Compte rendu du Congrès de la mécanique agricole tenu à Paris les 22 et 23 février 1911, Paris, 1911, *Publications de la Société nationale d'encouragement à l'agriculture*. Dans l'enquête sur la production française, faite par l'Association nationale d'expansion économique, on consultera le *Rapport général sur l'Agriculture*, par H. Hitier.

Toutefois l'électricité paraît devoir prendre un grand développement dans l'exploitation agricole, soit pour les travaux de l'intérieur (battage, concassage des grains, coupe-racines, laveurs, etc...), soit même pour les travaux de l'extérieur. L'organisation des distributions d'énergie électrique est appelée à rendre de grands services; le paysan, à la guerre, a vu combien de choses, et avec quelle facilité, pouvait faire l'électricité, et il est bien plus disposé à s'en servir qu'il ne l'eût été avant 1914 (1).

Il y a de bonnes raisons pour que, même dans les grandes exploitations, le machinisme agricole ne tienne jamais une aussi grande place que le machinisme industriel. La véritable machine en agriculture, peut-on dire, c'est le sol, que tous les appareils utilisés servent bien à remuer, creuser, ameublir, enrichir d'apports nouveaux, ensemencer, mais qu'ils ne peuvent pas remplacer. La production agricole est de nature biologique, tandis que la production industrielle se résout en mouvements ou en changements dans la composition de la matière inorganique. D'autre part, le milieu du travail agricole n'est pas créé par l'homme, comme l'usine ou l'atelier, et ne peut pas être adapté à l'avance à la machine ; c'est, au contraire, la machine qui doit s'y adapter. En outre, le travail agricole est dispersé sur de plus vastes étendues que le travail industriel et cela rend impossible le plus souvent l'emploi de moteurs fixes d'une grande puissance ; il faut des moteurs légers, faciles à transporter ou automobiles. Enfin la variété et la discontinuité des travaux agricoles font que les machines, même techniquement avantageuses, le sont économiquement moins que dans l'industrie, parce que leur emploi ne peut pas avoir la régularité qu'il a dans celle-ci ; chacune des machines agricoles ne peut guère être utilisée que quelques semaines ou même quelques jours dans l'année.

§ 2. — Culture extensive et culture intensive.

La technique agricole peut être dirigée dans le sens de la culture extensive ou dans le sens de la culture intensive. Ces deux types de culture se différencient par le rapport de l'élément capital et travail à l'élément surface ; pour une quantité donnée de produit, la culture extensive emploie une surface plus étendue, et la culture intensive plus de capital, ou de travail, ou de l'un et de l'autre à la fois. Sous une autre forme, nous pouvons dire que la culture extensive demande plus à l'action des forces naturelles et moins à l'action de l'homme que la culture intensive. Cela laisse apercevoir tout ce qu'il y a de relatif dans ces deux notions et la part d'indétermination que leur définition comporte.

(1) Dans l'Est de l'Allemagne, en Saxe aussi, il y avait, dès avant la guerre, des distributions d'énergie électrique exclusivement agricoles. En France il y a maintenant quelques secteurs organisés, notamment dans le Valois

La culture extensive, bien qu'elle demande moins à l'action de l'homme, n'est pas nécessairement une culture arriérée. Il se peut qu'elle soit la plus avantageuse pour l'exploitant, alors cependant que celui-ci aurait les connaissances techniques et les capitaux qu'il faut pour la culture intensive. Il n'y a aucun intérêt à concentrer le capital et le travail sur une surface restreinte dans les régions où la population est peu dense et où sont disponibles, à bon compte, de vastes espaces de sol cultivable, La culture extensive est parfaitement adaptée aux pays encore neufs comme l'est, par exemple, l'Argentine. Elle donne un produit brut, à l'unité de surface, bien moindre que la culture intensive, mais ce qui importe à l'exploitant, c'est le produit net en monnaie. La culture extensive, dans ces pays neufs habités par une population civilisée et instruite, comporte l'emploi d'un machinisme très développé.

La culture intensive tend, au contraire, à prédominer dans les vieux pays à population dense, où le sol a une valeur vénale considérable, comme la France, l'Angleterre, l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas, le Danemark, la Suisse, l'Italie (au moins l'Italie du Nord). Là, c'est une nécessité économique que d'incorporer au sol, élément de production rare et coûteux, des quantités accrues de capital et de travail ; la culture intensive est le seul moyen pour l'exploitant d'obtenir, avec un produit brut plus considérable, un produit net satisfaisant. Les pays de l'Europe occidentale ont été poussés dans la voie de la culture intensive par la concurrence pressante des pays neufs à vastes étendues disponibles et à culture extensive, et ainsi chacun a lutté avec les armes qui lui étaient forgées par son milieu économique. Mais il ne faut prendre cela que comme une indication générale ; il y a des cultures intensives dans les pays neufs et des cultures extensives dans de vieux pays.

La culture intensive offre elle-même bien des nuances. Elle est possible ou avec beaucoup de travail ou avec beaucoup de capital, et selon les cas, c'est l'un ou l'autre élément qui prédomine. En Chine, pays de population dense, il y a une culture intensive qui est à base de travail ; dans l'Europe occidentale, elle est plutôt à base de capital. Dans les grandes fermes du Nord de la France ou de la région circumparisienne, le capital d'exploitation attei-

gnait, avant la guerre, alors que l'unité de compte était le franc-or, et même dans certains cas dépassait 1.000 francs par hectare (1). L'abondance et le bon marché au moins relatif des capitaux sont donc des conditions essentielles de la culture intensive ainsi comprise. Il y en a une autre : c'est une moyenne assez élevée d'intelligence, de hardiesse et d'instruction soit technique, soit générale ; la culture intensive à forme capitaliste et scientifique suppose une classe d'exploitants du sol qui se tient au courant des progrès techniques et qui sait risquer ses capitaux. L'agriculture s'industrialise dans ses procédés et dans son personnel.

§ 3. — La technique industrielle.

Dans les industries extractives, de transformation, de transport, le machinisme joue un rôle plus considérable qu'en agriculture, puisque la machine peut, la plupart du temps, accomplir les actes de production qui, en matière agricole, sont l'œuvre du sol même. Cependant, ici encore, le progrès technique ne tient pas tout entier dans le machinisme proprement dit. Par exemple, le développement de l'industrie métallurgique a eu pour point de départ la possibilité de faire servir la houille à la fusion du minerai de fer, procédé découvert en 1735 par Abraham Darby. Jusque-là, les minerais de fer fondus à la houille donnaient une fonte impure et cassante ; le procédé nouveau, par l'alliance de la houille et du fer, a donné l'essor à la métallurgie moderne. Le haut fourneau n'est pas une machine, c'est un creuset où s'accomplissent des opérations chimiques. L'invention du puddlage, faite à quelques mois d'intervalle, en 1783 et 1784, dans le pays de Galles et à Fontley, et trente ans auparavant la fabrication de l'acier au creuset, découverte en 1750 par Benjamin Huntsman, ne sont pas non plus des progrès que l'on puisse ramener au machinisme (2). Au XIX[e] siècle, on peut en dire autant de beaucoup de procédés qui ont porté à un si haut degré de perfection la métallurgie, métallurgie du fer, du cuivre ou de l'or. D'une façon générale, dans la technique industrielle la connaissance exacte de la composition des corps, de leurs propriétés physiques et chimiques, des combinaisons où ils peuvent utilement entrer, est d'une

(1) Depuis la guerre, avec la hausse de tous les prix, le capital d'exploitation, en culture intensive, atteint de 2.500 francs à 2.800 francs.

(2) Sur le développement du machinisme en Angleterre au XVIII[e] siècle, consulter Mantoux, *La révolution industrielle au XVIII[e] siècle*, 2[e] part., ch. III, Paris, 1906.

importance qui ne le cède pas à celle du machinisme au sens étroit du mot.

Il n'est pas très aisé de définir la machine par opposition à l'outil. L'outil, peut-on dire, n'est qu'un accessoire manié par l'homme et qui ajoute à la force musculaire ou à l'habileté de l'homme, celle-ci demeurant l'essentiel ; le marteau est le prolongement renforcé du poing, les tenailles continuent les doigts qui se contractent pour saisir et serrer un objet. La machine se substitue à l'homme et accomplit pour lui l'opération que, seul ou s'aidant de l'outil, il avait jusque-là lui-même accomplie. Dans l'état actuel des choses, la machine est souvent mue par une force autre que celle de l'homme ou des animaux, et c'est l'utilisation des forces inanimées qui, en multipliant les machines, a créé le machinisme ; mais l'emploi de ces forces n'est pas un caractère essentiel de la machine ; une pompe à bras, une bicyclette, ne sont pas des outils, ce sont bien des machines ; et c'est aussi une machine que l'antique batteuse mue par des chevaux qui fonctionne encore dans quelques fermes. Sur la ligne de démarcation entre l'outil et la machine, il y a des cas incertains : le rouet, par exemple, est-il l'un ou l'autre ? Le plus souvent d'ailleurs, quand on parle du machinisme, il convient d'y comprendre tout ce que l'homme utilise pour accroître l'efficacité de son travail ou de celui des animaux ; cela enlève leur intérêt à une série de distinctions que l'on s'est parfois efforcé de faire entre non seulement les outils et les machines, mais celles-ci et les instruments ou les appareils.

Il importe, par contre, de distinguer dans les machines deux catégories : les machines motrices et les machines de travail. Les premières produisent ou transforment l'énergie ; les secondes l'utilisent ; celles-ci se divisent à leur tour en diverses catégories, notamment la machine-métier et la machine-outil. La machine à vapeur, la dynamo, le moteur à essence sont des machines motrices ; le métier mécanique à filer ou à tisser, le tour, le marteau-pilon sont des machines de travail. Mais les statistiques, imparfaitement précises, ne permettent pas de bien compter séparément ces diverses sortes de machines.

Non seulement l'outil, mais la machine, est quelque chose de très ancien. Le moulin à vent ou à eau, la pompe, la charrue, le métier à tisser, le métier à tricoter, la machine à imprimer existaient avant le XVIII[e] siècle, et quelques-unes de ces inventions sont d'une haute antiquité ; dès longtemps aussi les machines de guerre avaient été utilisées. Mais c'est à partir du XVIII[e] siècle et

surtout de la seconde moitié de ce siècle, que s'est produite la poussée d'invention qui a créé le machinisme moderne. Ce sont, dans les industries textiles, les découvertes de John Wyatt, de Hargreaves, d'Arkwright, de Crompton, de Cartwright ; c'est, à la suite des découvertes dont il a déjà été parlé dans la métallurgie, la fondation en Angleterre de grands établissements métallurgiques, les forges de Darby, de Wilkinson, de Crawshay, de John Roebuck, de Samuel Walker ; c'est, enfin, la machine à vapeur de James Watt, qui allait pénétrer dans toutes les industries et déterminer le type économique de la grande entreprise (1).

En France, une statistique des forces motrices, dressée à l'occasion du dénombrement de la population en 1906, fournit les renseignements suivants.

La puissance totale des moteurs existant en France en 1906 était (2) :

Moteurs des établissements industriels, agricoles, commerciaux, etc	3.550.000
Locomotives et automotrices à vapeur des chemins de fer et tramways	7.000.000
Moteurs à vapeur sur les bateaux (navigation maritime et fluviale, navigation militaire exceptée)	1.200.000
Voitures automobiles, vélocipèdes à moteurs	400.000
Total	12.150.000

La publication officielle qui fournit ces données contient aussi une évaluation des forces motrices en divers pays vers 1906. Mais les comparaisons internationales sont malaisées entre des enquêtes faites à différentes dates et sur des bases qui ne sont pas les mêmes dans tous les pays (3).

§ 4. — Les fonctions des machines et les conséquences du machinisme.

La fonction technique des machines peut être envisagée à trois points de vue :

a) Les machines mettent au service de l'homme les forces inanimées : les forces du vent, des chutes d'eau ou des eaux courantes, de la vapeur d'eau, du gaz, de l'électricité. C'est la fonction des machines motrices. D'ailleurs, quels que soient les progrès réalisés, nous ne savons encore utiliser qu'une faible partie des forces naturelles. L'énergie hydraulique commence à peine à être rationnellement utilisée; en France, on estime que l'énergie disponible représente environ de 8 à 9 millions de chevaux-vapeur disponibles, sur lesquels il y en a à peine 1 1/2 million qui soient installés (1). Le mouvement des marées demeure inemployé, la chaleur solaire aussi ; de même encore les énergies latentes que renferment les combinaisons moléculaires de certains corps. La force même que nous employons le plus, celle de la vapeur d'eau, l'est médiocrement ; la machine à vapeur laisse perdre plus de force qu'elle n'en utilise.

b) La puissance et la rapidité des machines permettent d'exécuter des travaux qui dépasseraient les forces humaines armées seulement de l'outil. Dans l'imprimerie, les machines du type courant tirent en moyenne à l'heure 25.000 exemplaires de journaux à huit pages, en n'employant que deux ouvriers, et le journal sort de la presse collé, plié, prêt à être expédié. Aux Etat-Unis, dans les fabriques de conserves, il y a des machines capables de traiter 27.000 saumons en dix heures. Dans le domaine des machines-outils appliquées au travail du métal, il y a des tours qui peuvent abattre par minute 75 kilos de copeaux métalliques.

c) La machine fait mieux que l'homme les travaux que celui-ci pourrait faire, parce qu'elle a l'automatisme et ne connaît pas la fatigue qui déprime l'organisme humain. Elle est éminemment propre à produire les objets rigoureusement identiques, par conséquent interchangeables, ce qui permet la fabrication par séries, la plus rapide et la moins coûteuse. Les pièces interchangeables jouent dans la technique moderne un grand rôle ; elles permettent notamment la vulgarisation des mécanismes les plus compliqués, le remplacement d'une pièce usée ou détériorée se faisant sans difficulté.

Le développement du machinisme a eu des conséquences extrêmement étendues. Il a contribué à donner la prépondérance à la grande industrie, parce que la supériorité technique est à l'entreprise qui peut avoir les installations les plus complètes, les

(1) Sur cette série de découvertes et de fondations d'entreprises, voir Mantoux, *op. cit.*

(2) *Statistique des forces motrices en 1906*, Paris, 1911.

(3) *Ibid.*, Appendice. Pour la France, on trouve dans chacun des volumes de l'*Annuaire statistique* la statistique des appareils à vapeur employés dans l'industrie et les transports.

(1) Il y a là pour notre pays une source importante de force, mais sur les possibilités et la rapidité d'utilisation de laquelle il ne faut pas former des espérances excessives. Cf. Marcel Porte, *L'industrie hydro-électrique en France*, in *Revue d'économie politique*, 1921.

renouveler dès qu'il le faut, et que cela coûte cher. Il a accru à un degré extraordinaire la facilité, la rapidité des transports d'hommes et de marchandises, et beaucoup diminué leur prix. Il a fourni des moyens et une puissance de production qui auraient paru fabuleux il y a un siècle et demi. Il a délivré les hommes de beaucoup de tâches pénibles, rebutantes, dangereuses : la mouture des grains, par exemple, ou encore le travail des macteurs, ces ouvriers qui avant l'introduction des peignes mécaniques étaient chargés de passer la laine entre leurs dents pour en arracher les nœuds, ou encore le soufflage des bouteilles. La machine diminue la peine de l'homme et accroît la somme des biens.

D'aussi grands changements ne vont pas sans troubles, et, quelque accroissement de richesses et de loisirs qu'ils apportent en fin de compte à la collectivité, sans souffrances pour des groupes parfois nombreux. Quand un travail fait à la main jusque-là est donné à la machine, ou quand un ouvrier suffit désormais à surveiller une machine ou un ensemble de machines pour lesquelles il en fallait quatre ou cinq, des hommes sont privés de leur emploi et n'ont nullement la certitude d'en trouver immédiatement l'équivalent. Sans doute, à examiner les choses dans l'ensemble de la vie économique, il n'est pas douteux que le travail supprimé par la machine est demandé ailleurs, souvent même dans l'industrie qui emploie cette machine et où la production est tellement accrue qu'il y faudra plus d'hommes qu'auparavant : il y a, par exemple, beaucoup plus d'hommes employés dans l'imprimerie qu'il n'y avait de copistes autrefois. Mais l'ouvrier chassé par la machine ne peut pas apporter ici la sérénité du théoricien, et la question pour lui n'est pas de savoir si quelque part il y aura une nouvelle demande de travail pour remplacer celle qui disparaît, mais comment demain il gagnera sa vie. Les résistances et les violences contre les machines et leurs inventeurs forment un long chapitre d'histoire économique (1); elles n'ont pas encore cessé, et en France, au xxe siècle, il y en a plusieurs exemples (2). Il y a eu aussi une question doctrinale du machinisme; et des

(1) Bellet, *op. cit.*, chap. VI.

(2) En 1909, à Concarneau, les ouvriers soudeurs des sardineries se sont révoltés contre l'introduction des machines et ont saccagé les usines. La même année, la grève des boutonniers de Méru a été en partie causée par l'installation de nouvelles machines. En 1908, les ouvriers charbonniers de Rouen avaient demandé la suppression de tous les engins automatiques employés dans le port.

auteurs, notamment Sismondi, ont fait le procès des machines (1); c'est un procès aujourd'hui jugé, et il ne se trouverait plus personne pour soutenir que la technique moderne empire la situation économique des travailleurs manuels, ou seulement la laisse stationnaire. Les progrès techniques profitent à la collectivité tout entière.

Le machinisme a modifié les caractères du travail ouvrier. Il a fait en grande partie disparaître ce qui, dans le travail, était effort musculaire. Il a, d'autre part, bien amoindri le rôle de l'habileté technique spécialisée; l'ouvrier cordonnier d'autrefois savait faire une chaussure entière, habileté inutile à celui d'aujourd'hui, conducteur ou surveillant de mécanismes qui font les diverses parties de la chaussure et les assemblent. Il a aussi amoindri l'importance de la division du travail. Adam Smith a décrit une manufacture d'épingles où « l'important travail de faire une épingle est divisé en dix-huit opérations distinctes, lesquelles, dans certaines fabriques, sont remplies par autant de mains différentes ». Aujourd'hui, ce sont les machines qui sont spécialisées plutôt que les hommes; l'ouvrier qui a la pratique des machines peut aisément passer de l'une à l'autre et changer de métier sans changer d'occupation; la machine a déspécialisé l'homme. Sous l'influence de la machine, il s'est formé un type nouveau d'ouvrier, qui a plus besoin d'attention en éveil, de promptitude et de précision dans le geste, que de force musculaire ou d'habileté technique incorporée en lui par l'apprentissage et l'expérience.

Le machinisme a fait une si forte impression sur les hommes du dernier siècle qu'ils se sont parfois demandé pourquoi ils avaient encore besoin de travailler, ayant à leur service tant de forces dociles (2), et il s'en est trouvé pour proclamer le droit à la paresse. Malgré les machines et malgré tous les progrès de la technique, la nécessité du travail restera la loi de l'humanité. D'abord la force totale des machines n'est pas un produit net; il faut les faire, ces machines, les entretenir, les remplacer, et beaucoup d'hommes y sont employés; elles périssent économiquement bien avant que l'usure matérielle les ait rendues inutili-

(1) Sismondi (1773-1842), *Nouveaux principes d'économie politique*, 1819, liv. VII, chap. VII.

(2) En appliquant la formule empirique et d'ailleurs médiocrement exacte qui pose l'équivalence d'un cheval-vapeur à trois chevaux vivants, et d'un cheval vivant à sept hommes, on traduit en des chiffres formidables de forces humaines la force des machines. Mais ce sont des approximations assez grossières.

sables, parce qu'une machine nouvelle apparaît qui supplante l'ancienne. Puis, la force des machines est absorbée pour la plus grande part par les transports, dans la proportion moyenne d'environ 70 p. 100; quelle que soit l'importance économique des transports, cependant la richesse en biens matériels ne peut pas être accrue, de l'application des machines aux transports, autant qu'elle le serait de son application aux industries de la production proprement dite; encore, parmi ces industries, une des plus mal partagées en fait de machines est-elle l'agriculture, qui produit les choses les plus immédiatement nécessaires à la vie. Enfin, il ne faut pas oublier que nos besoins et nos exigences augmentent à mesure que nous pouvons mieux les satisfaire, et qu'une hausse même légère du niveau du bien-être moyen représente une somme considérable de recherches, d'essais dont bien peu réussissent; à côté du progrès technique réalisé, il y a celui qui, conçu et tenté en vain, a absorbé sans résultat utile bien des forces humaines et mécaniques.

§ 5. — Les méthodes d'organisation du travail. Le système Taylor.

Les méthodes d'organisation du travail sont un point sur lequel, pendant longtemps, ni les hommes d'affaires, ni les économistes n'ont beaucoup porté leur attention. Cela est demeuré dans la plupart des industries quelque chose d'empirique, réglé par la tradition ouvrière. Il y a pour chaque espèce de travail une certaine norme empirique d'habileté, correspondant à un certain rendement que l'ouvrier moyen est considéré comme devant fournir, et tout l'effort de l'entrepreneur en cette matière consiste à instituer un système de contrôle et de stimulants tel qu'il obtienne de l'ouvrier ce rendement.

Un ingénieur américain célèbre, Frédéric Winslow Taylor, a proposé d'introduire dans les modes d'exécution du travail les mêmes méthodes rigoureuses qui déjà gouvernent la partie mécanique de l'activité industrielle. Le système Taylor n'est pas une conception théorique, il a été élaboré par son auteur à la suite de longues et minutieuses expériences (1).

(1) F. W. Taylor, *Principes d'organisation scientifique des usines*, traduction française, avec une préface de Le Chatelier, Paris, 1911; du même auteur, *La direction des ateliers*, traduction française, 1919. Il s'est constitué une abondante littérature sur le taylorisme; nous citerons seulement quelques ouvrages : Thompson, *Scientific management*, *Harward University Press*, 1914; Drury, *Scientific management*, *Columbia University*, 1915; Lahy, *Le système Taylor et la physiologie du travail professionnel*, 1916; Imbert, *Le système Taylor, analyse et commentaires*, 1920; Truchy, *Le système Taylor, communication faite à l'Académie des Sciences morales et politiques*, 1920; Cestre, *Production industrielle et justice sociale en Amérique*, 1921; Dugé de Bernonville, *Les nouvelles méthodes d'organisation des ateliers*, in *Bulletin de la Statistique générale de la France*, t. x.

L'idée fondamentale du système Taylor est qu'il y a pour chaque genre de travail une science de ce travail. Tout travail se décompose en une série de mouvements; le problème scientifique à résoudre est de déterminer pour chaque genre de travail quels sont les mouvements les mieux appropriés à la tâche à accomplir, qui peuvent être exécutés avec le maximum de rapidité et le minimum de fatigue. L'ouvrier livré à lui-même n'est pas apte à résoudre ce problème; il exécute son travail d'après une routine traditionnelle plus ou moins modifiée par le coefficient de son habileté personnelle et de son zèle professionnel. Les contremaîtres et surveillants, sortis la plupart des rangs ouvriers et pliés aux mêmes routines, ne sont pas non plus capables de poser en termes scientifiques et de résoudre le problème des méthodes d'exécution du travail. Le problème ne peut être résolu que par un personnel spécialisé, dont la fonction est de déterminer pour chaque espèce de travail les mouvements à exécuter et le temps nécessaire à chaque mouvement.

Une fois la meilleure méthode de travail déterminée, il faut sélectionner et spécialiser les travailleurs, car l'application d'une méthode rigoureuse fait ressortir une diversité et une inégalité des aptitudes bien plus grandes que ne font les méthodes trop lâches suivies généralement. Il faut encore, chaque jour, fixer pour chaque travailleur la tâche à accomplir, la façon de l'accomplir, et en contrôler strictement l'accomplissement. Le travail de l'homme, ainsi conduit selon une méthode précise, prend un caractère d'automatisme qui le fait ressembler au travail de la machine.

L'organisation scientifique du travail, sur le type du système Taylor, entre peu à peu dans la pratique, surtout aux Etats-Unis, mais non pas toujours avec la rigueur que Taylor lui avait donnée. Le système Taylor, dans sa forme première et rigoureuse, a été le point de départ d'un mouvement d'idées très intéressant qui tend à introduire dans l'organisation du travail bien plus de rationnel qu'il n'y en a eu jusqu'à présent. Qu'il y ait là une conception juste et féconde, on n'en peut pas douter. L'empirisme et la routine qui gouvernent, d'une façon si générale encore, l'accomplissement du travail manuel, ont pour conséquence un

énorme gaspillage de l'activité humaine. Un des faits que Taylor, qui avait été ouvrier, a le mieux mis en lumière, c'est le faible rendement du travail, faiblesse de rendement qui est due soit aux mauvaises méthodes employées par l'ouvrier, soit à ce que Taylor appelle la flânerie systématique. L'organisation scientifique bouche ou réduit sensiblement ces deux fissures. Partout où les principes de l'organisation scientifique sont appliqués convenablement — il y a des échecs là où le taylorisme est mal compris ou pratiqué sans les précautions et conditions voulues — les résultats en sont conformes à l'intérêt social. Le rendement en travail de l'ouvrier est beaucoup accru; le nombre des ouvriers nécessaires pour fournir une quantité donnée de travail diminue; le salaire quotidien est augmenté; la durée du travail peut être diminuée. Le prix de revient par unité de produit est abaissé; le profit de l'entreprise peut être accru ou le prix de vente abaissé, ou les deux à la fois (1). En résumé, économie de travail, meilleure utilisation des forces humaines, meilleure rémunération des travailleurs; répercussion sur l'entreprise d'une meilleure utilisation des forces humaines par l'accroissement du profit, sur le public par la baisse du prix.

Il est vrai que cette meilleure utilisation des forces humaines qu'implique l'organisation scientifique, a fourni, aux gens qui ont la vue courte, matière à critiquer le système. Puisque l'application du système permet d'accomplir le même travail avec moins d'ouvriers, elle crée, a-t-on dit, du chômage et de la misère.

L'objection n'est pas neuve; c'est la même qui a été formulée longtemps contre le machinisme. Tout progrès technique qui économise du travail, que ce soit l'introduction d'une machine ou celle d'une meilleure méthode de travail, cause un dommage momentané à certaines catégories d'ouvriers; mais, à considérer l'ensemble de la vie économique, tout progrès technique est conforme à l'intérêt commun; l'activité musculaire ou cérébrale des hommes est une force précieuse qu'il faut se garder de gaspiller, et c'est la gaspiller que de ne pas l'employer rationnellement. Ce qui crée du chômage et de la misère, c'est le mauvais travail, le

(1) Voici notamment la comparaison faite entre l'ancien système et le nouveau, pour le travail de chargement de minerai à la pelle, dans la Bethlehem Steel Company :

	Ancien syst.	Nouv. syst.
Nombre d'ouvriers	400 à 600	140
Tonnage journalier par homme....	16	59
Journée moyenne de l'ouvrier	5 fr. 75	9 fr. 40
Prix de revient à la tonne..........	0 fr. 36	0 fr. 16 1/2

travail à rendement insuffisant, source de cherté, de sous-consommation, suite inévitable de la sous-production, cause par conséquent d'appauvrissement de la collectivité économique.

Ce sont là des réflexions que l'on a quelque hésitation à faire, tant elles expriment d'évidence et, semble-t-il, de banalité. On peut croire cependant qu'elles ne sont pas tout à fait inutiles. La guerre leur donne d'ailleurs un relief nouveau. Chez tous les peuples belligérants, après que tant d'hommes auront péri, les plus jeunes et les plus robustes, il y aura une disette de main-d'œuvre, et il sera d'un intérêt vital d'utiliser de la façon la plus rationnelle celle dont on dispose.

Si justes et féconds que soient les principes de l'organisation scientifique du travail, il n'en faut pas méconnaître les dangers possibles ni les difficultés d'application.

Il semble que le système Taylor implique le danger d'une certaine atteinte à l'initiative du travailleur et au développement de sa personnalité. L'ouvrier est lié, dans l'exécution du travail, à une consigne extrêmement rigoureuse, qui a pour conséquence une sorte de déterminisme du travail; il y a extension à l'homme même des principes du machinisme; son travail prend les caractères d'automatisme et d'impersonnalité qui étaient jusqu'ici considérés comme le propre de la machine. Une plus longue pratique du système Taylor apprendra si ce péril d'une diminution de la personnalité humaine est réel ou imaginaire; les observateurs qui ont décrit l'application du système ne paraissent pas lui donner d'importance.

Un autre sujet de crainte est que le travail intensif, impliqué dans le système Taylor, risque d'épuiser les hommes qui y sont soumis. L'objection ne porte pas contre le système Taylor bien compris et sainement appliqué, car le principe du système est de déterminer la technique du travail propre à donner le rendement maximum avec la fatigue minimum. C'est le principe appliqué dans l'entraînement sportif rationnel; il n'y a aucune raison de croire qu'il soit inapplicable au travail industriel. Il est toutefois à craindre que, dans certains cas, le système Taylor soit appliqué d'une façon défectueuse; l'application en est dirigée par des ingénieurs; il y aurait place pour des physiologistes chargés d'étudier de près la fatigue dans ses relations avec le travail (1). Contre le

(1) Il y a là des études déjà commencées et qui ont donné des résultats intéressants ; on les trouvera résumés dans une étude publiée par le *Bulletin de la Statistique générale de la France*, t. VIII. Dugé et Bernonville, *Recherches sur la physiologie du travail professionnel*.

péril éventuel du surmenage, il y a d'ailleurs des garanties possibles, notamment dans l'abréviation de la durée du travail, et le rendement accru par la pratique du système Taylor facilite cette abréviation.

Quant aux difficultés d'application du principe de l'organisation scientifique, elles tiennent aux tâches et aux devoirs nouveaux qui incombent à la direction. Au lieu que l'exécution du travail était, avec les modes anciens, l'affaire des ouvriers et des contremaîtres, elle devient celle de la direction qui doit déterminer les méthodes et en imposer l'application stricte. La taylorisation implique un développement très grand des services techniques, administratifs et de contrôle. Il n'y a que les grandes entreprises où cela soit possible. D'autre part, le perfectionnement des méthodes de travail a pour conséquence et pour condition celui de l'outillage; dans le système Taylor, les deux choses sont liées étroitement.

Quelle que puisse être dans l'avenir l'extension donnée aux principes d'organisation scientifique du travail, il ne faudrait cependant pas croire que toutes les catégories de l'activité économique soient propres à en recevoir l'application. Le système Taylor n'est applicable que là où chaque travailleur peut être spécialisé dans une tâche uniforme et où l'accomplissement de cette tâche peut être contrôlé étroitement par la direction. Ce n'est pas le cas, par exemple, du travail agricole (*supra*, même livre, chap. I), et voici une grande étendue de travail soustraite à l'application du système. Ce n'est pas le cas non plus de l'industrie à domicile salariée (*infra*, même livre, chap. III), ni du travail que l'ouvrier va faire chez le client (installation d'appartements, travaux à domicile de plomberie, électricité, etc.). Dans les mines aussi, l'application du système paraît bien difficile. Le véritable domaine du système Taylor, c'est l'usine et surtout la grande usine; c'est d'ailleurs un domaine assez large pour que cette meilleure organisation du travail ait une répercussion sensible sur le bien-être de la collectivité.

SECTION III

LE RENDEMENT DÉCROISSANT

Le rendement décroissant est un fait technique d'une application universelle, qui a tout d'abord, il est vrai, frappé l'attention dans les exploitations agricoles seulement. Voici sous quelle forme il se présente. Entre les multiples éléments, humains et matériels, qui composent une exploitation, il y a une proportion à établir qui n'est pas arbitrairement choisie. Il ne viendrait pas à l'esprit d'un entrepreneur d'industrie d'accroître indéfiniment son outillage sans accroître aussi son personnel, ni de tenter l'inverse. Une compagnie de chemins de fer sait qu'elle doit maintenir une certaine proportion entre les locomotives et les wagons, entre l'ensemble de son matériel roulant et les installations fixes, stations, garages, etc..., entre son personnel de la voie, son personnel de la traction, son personnel de l'exploitation, et ainsi de suite. La proportion à observer entre le capital et le travail et entre les divers éléments de l'un et de l'autre est d'ailleurs très loin d'être constante. Elle varie selon la nature de l'exploitation, et même, dans chaque genre d'exploitation, selon les conditions propres à chaque établissement; elle varie avec les changements qui surviennent dans la technique, et c'est, par exemple, un fait général que dans la grande industrie moderne il y a une proportion croissante, par rapport au travail, de capital sous forme d'outillage et d'installations. Dans chaque genre d'exploitation et dans chaque établissement, c'est par tâtonnements que les entrepreneurs trouvent la proportion optimum, et ils ne la trouvent pas tous exactement; une des conditions du succès des entreprises est de déterminer aussi vite et aussi exactement que possible la proportion entre les éléments matériels et les éléments humains qui donne le rendement le plus élevé, et de modifier cette proportion selon les changements qui se produisent dans le milieu économique et dans la technique.

Pour ce qui est de la production industrielle, du commerce, des transports, il n'y a pas, en général, de très grandes difficultés, du moins il n'y a pas de difficultés insurmontables, à faire varier les relations entre les éléments qui concourent à l'exploitation, de façon à atteindre et à maintenir la proportion optimum. Les principaux facteurs de la production sont ici le capital sous forme d'outillage et le travail; avec de l'argent et du temps, il est en général possible d'accroître l'un et l'autre dans les proportions qu'il faut. Il n'en est pas de même pour la production agricole; ici, comme nous l'avons fait remarquer, c'est le capital sous forme de terre qui est l'instrument essentiel de la production: une exploitation agricole peut sans doute s'étendre aux dépens de ses voisines, mais si on considère une nation dans son ensemble, la terre est une quantité donnée qui ne peut pas être accrue.

De là se tire une conséquence importante. Dans un vieux pays où la population est dense et où toutes les parties du sol propres à

la culture sont, à peu de chose près, occupées, un surcroît de production agricole ne peut être obtenu que par l'application au sol de quantités de plus en plus grandes de travail et de capital sous forme d'outillage, d'engrais, etc..., disons, pour simplifier, de travail, étant entendu que toute dose nouvelle de travail appliquée au sol comprend une dose correspondante de capital mobilier. Or l'expérience apprend qu'au delà d'une certaine proportion de travail appliquée à une quantité constante de terre, l'apport des nouvelles doses de travail ne donne plus un rendement égal à celui des précédentes, mais moindre. Soit une dose de travail représentée par 1 et qui, appliquée à la culture d'un hectare de terre, permettait d'en obtenir en moyenne 16 hectolitres de blé; si la dose de travail est portée de 1 à 2, le rendement moyen en blé ne sera pas porté de 16 à 32 hectolitres, il le sera disons à 28; si la dose de travail est portée de 2 à 3, le rendement en blé ne sera pas porté de 28 à 42, il le sera disons à 35. Ainsi le rendement de la première dose de travail était 16, celui de la seconde est 12 (28 — 16 = 12), celui de la troisième est 7 (35 — 28 = 7). C'est le phénomène du rendement décroissant, ou moins que proportionnel, un accroissement de la dose de travail ne procurant pas un accroissement aussi grand du rendement : dans notre hypothèse, à un premier accroissement de travail qui est de 100 p. 100, correspond un accroissement de rendement qui est de 75 p. 100; à un second accroissement de travail qui est de 50 p. 100 correspond un accroissement de rendement qui est de 25 p. 100. Si on poussait plus loin l'expérience, on constaterait que les accroissements successifs de la dose de travail donnent des accroissements de rendement de plus en plus faibles, jusqu'à ce que le rendement ne puisse plus du tout être accru. Stuart Mill a comparé la productivité du sol à un tissu élastique qu'on ne peut étendre que de moins en moins en déployant des efforts de plus en plus grands, jusqu'au point où il devient impossible de l'étendre davantage.

Les chiffres donnés sont évidemment quelque chose d'arbitraire et n'ont pour objet que de rendre le raisonnement plus aisément intelligible. En réalité, les choses sont plus compliquées; le point à partir duquel le rendement commence à décroître varie avec le milieu physique et l'ensemble des circonstances économiques; la décroissance du rendement ne suit pas une marche régulière. Mais le fait essentiel est que l'accroissement de la quantité de travail appliquée à la culture d'une quantité constante de sol ne peut pas donner indéfiniment un accroissement proportionnel de

rendement. Une preuve évidente de la réalité du rendement décroissant se tire du fait que les meilleures terres ne sont pas les seules cultivées. Dans un domaine agricole, les terres ne sont pas de qualité égale; il y en a de bonnes, de moins bonnes, de médiocres; il y en a, par exemple, sur lesquelles on ne peut obtenir que 20 hectolitres de blé à l'hectare avec la même dépense de travail qui en fait obtenir 25 sur d'autres. Si l'exploitant pouvait doubler la récolte sur les meilleures terres en doublant le travail qu'il leur consacre, il aurait avantage à le faire et à les cultiver seules; il obtiendrait en effet pour chaque dose *n* de travail 25 hectolitres de blé, alors qu'en cultivant à la fois toutes les terres il obtient, pour chaque dose *n* de travail, tantôt 25 hectolitres et tantôt 20 seulement. C'est parce que le rendement décroissant est une réalité que la culture n'est pas, d'une façon générale, concentrée sur les terres de la meilleure qualité.

Le phénomène du rendement décroissant a été longtemps considéré comme propre à l'agriculture. En réalité, il est tout à fait général; dans n'importe quel genre d'exploitation, si on fait varier un des éléments de l'exploitation, les autres demeurant constants, les accroissements successifs de l'élément variable ne peuvent pas donner indéfiniment des accroissements proportionnels de rendement. C'est un aspect général de la technique de la production, quel que soit l'ordre de production que l'on envisage. Aussi est-il tout à fait inexact d'opposer sur ce point l'industrie à l'agriculture, comme on le fait souvent. La seule différence qu'il y ait entre les exploitations agricoles et les exploitations industrielles, c'est que dans les exploitations autres que les agricoles, il est en général possible de faire varier ensemble les divers facteurs de la production, de façon à maintenir entre eux la proportion la plus convenable, tandis qu'en agriculture la terre est une quantité constante, du moins à peu de chose près, dans les vieux pays à population dense (1).

(1) Sur la prétendue opposition entre l'agriculture et l'industrie, voici le thème que beaucoup d'auteurs développent. Dans l'exploitation agricole, à un capital supposé croissant, ne correspondent pas des rendements exactement proportionnels; la croissance des rendements est moindre que celle du capital. Au contraire, dans l'exploitation industrielle, la croissance des rendements est plus grande que celle du capital: doublez le capital d'une entreprise, vous aurez, en général, toutes choses égales, un rendement plus que double. Donc rendement moins que proportionnel, soit décroissant, en agriculture; rendement plus que proportionnel, soit croissant en industrie.

Il y a dans cette façon de présenter la chose une confusion et même deux. Une première confusion est celle du rendement et du bénéfice ; dans l'exploi-

Les économistes de la première moitié du XIXe siècle ont attaché beaucoup d'importance à ce phénomène, surtout les économistes de l'école anglaise. Aux époques où la technique agricole faisait peu de progrès, où la mise en valeur des pays neufs commençait à peine, il est aisé de comprendre que les économistes aient éprouvé la crainte que la terre pourrait manquer aux hommes, et que, cultivée avec de plus en plus de peine et de dépense, elle ne produirait que d'une façon de plus en plus parcimonieuse leur subsistance. C'est avec cet aspect redoutable que le fait du rendement décroissant est entré dans l'économie politique au XIXe siècle (1).

Le rendement décroissant se fait durement sentir aux pays à technique stationnaire et à population rapidement croissante; il explique probablement dans le passé bien des migrations et bien des guerres : il explique encore dans le présent, du moins en partie, ces grands courants d'émigration qui portent les hommes des vieux pays surpeuplés vers les terres neuves. Mais pour l'ensemble des peuples de haute culture économique, il y a divers faits qui lui donnent un tout autre aspect qu'au début du XIXe siècle.

a) La croissance de la population tend à se ralentir, et elle a même cessé dans certains pays.

b) La technique agricole a fait de grands progrès, par d'autres voies que la technique industrielle, par l'amélioration des terres, le perfectionnement des espèces animales et végétales, l'utilisation de terres longtemps considérées comme impropres à la culture, et il n'y a aucune raison de croire que l'on est au terme de ces progrès. Notre conception de la fertilité du sol a changé; au lieu de la considérer comme une qualité naturelle du sol, que l'agriculteur se borne à exploiter telle quelle, elle nous apparaît comme une chose qui peut être accrue et même créée par l'effort de l'homme. C'est un des aspects de ce qu'on nomme l'industrialisation de l'agriculture. Or, le fait du rendement décroissant implique bien que dans un état donné de la technique il y a une limite de productivité que l'on ne peut franchir, mais les progrès de la technique peuvent reculer cette limite très loin, et même indéfiniment.

c) Il y a encore dans le monde de grandes réserves de terres inexploitées, et le peuplement progressif du monde permet de les mettre en valeur, en même temps que la facilité des transports permet aux vieux pays qui ne produisent pas toute leur subsistance d'aller la chercher au loin.

d) Outre la technique agricole il y en a une autre dont il y a lieu pour l'avenir d'envisager les progrès : c'est la technique alimentaire, l'art d'aménager le mieux possible pour notre subsistance les produits du sol. Il paraît certain que nous gaspillons la nourriture, et les hygiénistes affirment que nous pourrions nous procurer à moins de frais, par le dosage rationnel des divers aliments, le nombre de calories nécessaires à l'entretien de nos forces. C'est là un point sur lequel la nécessité du rationnement, au cours de la guerre de 1914, a fortement appelé l'attention; peut-être sortira-t-il de ces dures expériences quelques progrès durables en matière de consommation.

tation industrielle, ce qui a chance d'augmenter plus que proportionnellement au capital, c'est le bénéfice net, en monnaie, de l'entreprise, chose entièrement distincte du rendement en nature qui est la chose dont nous nous occupons ici. Pour le rendement en nature, l'accroissement plus que proportionnel est un fait beaucoup moins général, qui tantôt se réalise et tantôt non. Et voici la seconde confusion : dire que dans l'industrie le rendement s'accroit plus que proportionnellement au capital, c'est traiter la question des avantages que confère la grandeur de l'entreprise; d'une façon générale, dans l'industrie, les grandes entreprises ont des éléments sérieux de supériorité sur les petites. Ces éléments de supériorité n'existent pas, ou tout au moins n'existent qu'à un degré moindre dans l'agriculture (*infra*, même livre, chap. IV). Mais cette question de la grandeur des entreprises est tout à fait distincte de celle qui nous occupe ici et qui est la question de savoir quelle est la proportion la plus convenable à instituer entre les divers éléments de l'exploitation.

On lira avec profit, sur la notion générale du rendement décroissant, le chapitre qui y est consacré par Carver, dans son ouvrage *La répartition des richesses*, traduction française, 1912.

(1) C'est surtout l'école anglaise qui s'est attachée à ce phénomène du rendement décroissant; formulée par Malthus et par Ricardo, la loi du rendement décroissant a été étudiée d'une façon approfondie par Stuart Mill, *Principes d'économie politique*, traduction française, t. I. liv. I. chap. XII.

CHAPITRE II

LES ELEMENTS CONSTITUTIFS ET LA STRUCTURE JURIDIQUE DES EXPLOITATIONS

Dans toute exploitation, de quelque ordre qu'elle soit, agricole, industrielle, commerciale, il y a deux éléments constituants : le capital, que nous appellerons ici capital d'entreprise, et le travail. Nous avons étudié la nature comme facteur originaire de la production; dans l'exploitation elle ne nous apparaîtra plus sous son nom. Forces naturelles et matériaux, une fois appropriés, entrent dans l'exploitation en qualité de capital. Il n'y a dans les livres de comptabilité d'aucune entreprise un compte ouvert à la nature; il n'y en a qu'au capital et au travail. Sur les caractères du travail, nous n'avons rien à ajouter à ce qui a été déjà dit (*supra*, liv. I, chap. II); il y a lieu, au contraire, de préciser la notion du capital d'entreprise. Nous aurons ensuite, et ce sera l'objet principal de ce chapitre, à étudier, dans leur structure juridique, les relations existant entre les divers éléments, travail ou capital, dont l'ensemble coordonné forme une exploitation : exploitation agricole, industrielle, commerciale, de transports, ou toute autre.

SECTION I

LE CAPITAL D'ENTREPRISE

Le capital d'entreprise se définit au moyen de la même idée que le capital en général (voir *supra*, livre I, chap. III); il est, dans l'ensemble des biens que l'entreprise détient, ce qui dure, plus exactement ce qui doit durer pour que l'entreprise ne périclite pas. Mais des biens qui durent, cela ne signifie pas des biens qui durent physiquement. C'est considéré dans sa valeur et non dans ses caractères physiques, que le capital d'entreprise est durable. Les biens qui composent, à quelque moment que ce soit, le capital d'une entreprise peuvent être très divers et inégalement périssa-

bles. Mais les éléments divers dont le capital est formé, biens fonciers ou biens mobiliers, matières premières, outillages, marchandises, sont ramenés à l'unité par leur somme exprimée en termes monétaires; de quelques biens qu'il soit formé, un capital vaut tant. Ainsi envisagé, comme capital en valeur et non plus comme capital en nature, le capital est impérissable, en ce sens que la condition essentielle de la durée de l'exploitation est que la valeur du capital demeure intacte (1). Pour que cette valeur demeure en fait intacte, il faut, les biens matériels étant tous périssables, qu'elle soit incessamment reconstituée, au moyen de prélèvements sur les produits annuels de l'entreprise. Cette reconstitution est ce qu'on appelle l'amortissement.

L'amortissement du capital engagé dans l'entreprise est donc pour celle-ci une question vitale. Mais il ne peut se faire selon des règles uniformes. La rapidité de l'amortissement varie évidemment avec la nature des entreprises et la composition matérielle du capital : les biens fonciers, par exemple, se déprécient moins vite que l'outillage industriel et leur amortissement peut s'étendre sur de plus longues années. Elle varie aussi avec les circonstances, et une entreprise sagement conduite amortira plus dans une période d'instabilité économique, où les fluctuations de prix sont grandes, qu'en des temps où le lendemain est à peu près assuré.

Il n'y a de revenu, de profit pour l'entreprise, que la reconstitution du capital préalablement assurée. Encore tout ce qui reste du produit annuel, l'amortissement une fois opéré, n'est-il pas nécessairement considéré comme une revenu consommable, au moins dans les entreprises sagement conduites. Une part plus ou moins grande en est mise en réserve, soit pour parer aux risques des mauvaises années et assurer par là une certaine stabilité du profit, soit pour accroître la puissance productive de l'entreprise par de nouvelles acquisitions ou de nouvelles installations (1).

(1) Sur la distinction du capital qui subsiste et des biens formant le capital, qui changent et périssent, on consultera Irving Fischer, *De la nature du capital et du revenu*, traduction française, Paris. 1911. Cet auteur a beaucoup contribué à élucider la notion du capital.

(2) Si l'on y regarde de près, on voit que ce qu'on appelle le profit d'une exploitation n'est en réalité qu'une plus-value du capital, plus-value obtenue dans des conditions telles qu'elle puisse être considérée comme consommable sans que la productivité future de l'exploitation en soit affaiblie. Si le capital d'une exploitation, envisagé dans tous ses éléments constituants, valait 20 l'an dernier et s'il vaut 22 cette année-ci, la plus-value de 2 est le profit réalisé dans l'année écoulée : profit d'ailleurs qu'un exploitant avisé

Le capital d'entreprise, tel qu'il est entendu ici, peut donc comprendre toutes sortes de biens, tous les biens affectés au service d'une exploitation et engagés à ce titre dans le cycle des opérations de production ou de circulation : terrains servant aux usages agricoles, industriels, commerciaux, bâtiments d'exploitation, usines, ateliers, chantiers, matières premières, outillage sous toutes ses formes, moyens de transport, marchandises en magasin, monnaies métalliques ou fiduciaires, moyens de règlement quelconques

Nous considérons la terre comme comprise dans le capital; beaucoup d'auteurs en font une catégorie distincte, au moins la terre en tant qu'affectée aux usages agricoles, car pour les terrains affectés aux usages industriels et commerciaux, la terminologie paraît assez flottante. Comprendre la terre dans le capital d'entreprise, ce n'est pas méconnaître les caractères propres qui la distinguent des diverses espèces de capital mobilier. A certains points de vue, la terre est autre chose et plus qu'un capital; elle est l'assise de la famille et de la patrie, le sol sacré sur lequel les ancêtres ont vécu et sont morts. La propriété foncière est le support d'autres modes de production, d'autres façons de vivre, d'une autre structure économique que le capital mobilier, et le droit positif, reflétant ces différences, ne traite pas de la même façon les deux formes de propriété. A ne l'envisager que du point de vue purement économique, la terre présente ce caractère propre, d'où se tirent d'importantes conséquences, d'être un bien que l'industrie de l'homme ne peut pas multiplier; en tant que superficie, elle est une quantité donnée. Mais tout ce que la terre présente, parmi les capitaux, d'original n'empêche pas que, du point de vue de l'entreprise, elle soit un capital; d'ailleurs, à mesure que s'étend la production pour l'échange et que progresse l'industrialisation de l'agriculture, s'effacent quelques-unes des différences qui séparent le capital foncier du capital mobilier; la terre devient une sorte de marchandise.

Dans cette catégorie complexe du capital d'entreprise, il y a lieu d'introduire des classifications. Celles qui présentent l'intérêt le

se gardera bien de considérer comme consommable en totalité, dont il emploiera une partie, parfois la plus grande, à fortifier la situation de l'entreprise et à accroître la puissance productive. Les profits ne sont ainsi que les plus-values successivement constituées du capital originaire; ces plus-values successives sont une condition de la durée des entreprises, car une entreprise qui n'en produirait pas manquerait à remplir l'objet en vue de quoi elle a été constituée.

plus général sont les suivantes : classification en capital d'établissement et capital d'exploitation; en capital fixe et capital circulant; en capital liquide et capital spécialisé.

1° Capital d'établissement et capital d'exploitation, cela répond à l'idée que, dans une entreprise, il y a des éléments qui présentent une certaine stabilité, qui forment le fonds de l'affaire, et d'autres, plus fluctuants, qui sont nécessaires à la mise en train, au fonctionnement des premiers. Le capital d'établissement, ce sera, par exemple, le capital incorporé dans les bâtiments et les machines; le capital d'exploitation, ce sera le capital affecté à l'achat des matières premières et au paiement des salaires. Le fonds de roulement est une partie du capital d'exploitation : la partie qui doit demeurer constamment disponible, sous forme de monnaie, et qui doit se reconstituer par les rentrées de fonds à mesure qu'elle s'appauvrit par les sorties. D'ailleurs ces notions de capital d'établissement et de capital d'exploitation n'ont pas de contours très précis.

2° Capital fixe et capital circulant, cela répond à l'idée qu'il y a, parmi les capitaux en nature, des capitaux qui ne périssent pas par le premier usage, qui peuvent servir à des opérations répétées de production, et qu'il y en a d'autres qu'une seule opération de production anéantit; une machine, même mobile, par exemple une locomotive, est un capital fixe; le charbon qui l'alimente est un capital circulant. L'intérêt de la distinction réside dans l'amortissement. Avec la valeur du produit, il suffit de reconstituer une partie du capital fixe, puisqu'il survit à l'opération de production et qu'il a perdu seulement une fraction de sa valeur; il faut, au contraire, reconstituer toute la valeur du capital circulant puisqu'il a péri.

3° Quant au capital liquide, c'est la monnaie, moyen d'acquisition et de libération. La monnaie est la forme que le capital peut le plus aisément dépouiller pour revêtir n'importe quelle autre forme; le capital monnaie se transforme en toutes choses, en bâtiments, en marchandises, en machines; les autres modes du capital n'offrent pas les mêmes facilités de transformation; il faut presque toujours commencer par en faire de la monnaie pour pouvoir en faire autre chose, et il est en général moins aisé de se procurer de la monnaie avec un bien quelconque qu'un bien quelconque avec de la monnaie. On peut dire de la monnaie qu'elle est la forme neutre du capital, toutes les autres étant des formes spécialisées. D'ailleurs, les formes du capital autres que la monnaie ne sont pas toutes également éloignées de l'état de

liquidité; il y en a qui en sont très proches : marchandises usuelles de large consommation, lettres de change endossées par des gens notoirement solvables, valeurs mobilières de premier ordre. Mais certains capitaux sont de réalisation difficile : par exemple, des usines et des outillages industriels. Dans le bilan des sociétés par actions, on a soin, en général, de distinguer dans l'actif les éléments facilement réalisables et ce qu'on appelle les immobilisations. Et la question présente, en effet, un grand intérêt pratique; pour qu'une entreprise soit dans une bonne situation, il ne suffit pas qu'elle ait un actif supérieur à son passif, il faut qu'à tout moment, en face du passif exigible, il y ait un actif liquide ou immédiatement réalisable.

Bien d'autres classifications, si l'on voulait entrer plus avant dans l'étude du capital d'entreprise, devraient être envisagées. En fait, ce terme de capital est employé, dans la langue courante des affaires et dans la pratique comptable, avec des acceptions très diverses, et il y aurait bien des précisions à apporter. Si nous considérons, par exemple, le bilan d'une société par actions, nous y trouvons une première distinction faite entre le capital actions et le capital obligations, distinction logique et nécessaire puisque l'un est le capital propre de la société et l'autre du capital prêté à la société (*infra*, même chapitre, section II, § 2); ce qu'on nomme communément le capital social d'une entreprise, c'est seulement le capital actions. Les réserves de la société, constituées notamment par des prélèvements successifs sur les bénéfices annuels, forment une troisième sorte de capital qui atteint parfois, dans les sociétés anciennes et prospères, un montant supérieur à celui du capital social; parmi les réserves mêmes, diverses catégories sont établies. Il y a d'excellentes raisons pratiques de distinguer le capital emprunté du capital apporté par les actionnaires; il y en a aussi de distinguer celui-ci du capital constitué au moyen d'épargnes sur les bénéfices annuels. Mais il reste vrai, néanmoins, que, pour connaître la consistance et la force économique réelle d'une entreprise, il faut sommer tous ses éléments d'actif et en considérer la somme comme formant le capital d'entreprise.

SECTION II

Il faut que le capital et le travail soient coordonnés pour le fonctionnement de l'exploitation. Il y a un cas où la coordination se fait d'elle-même : c'est le cas où l'exploitant apporte à la fois tout le capital et tout le travail nécessaires; il réunit en sa personne ces deux éléments de l'exploitation. Ce cas n'est pas seulement théorique; il se rencontre souvent dans la pratique. L'artisan indépendant qui travaille pour une clientèle, petit serrurier, petit cordonnier, etc., en est un exemple; le paysan propriétaire en est un autre. Toutefois, cette union dans la personne de l'exploitant de tout le capital et de tout le travail nécessaires à l'exploitation n'est pas le cas le plus fréquent dans l'économie moderne. Même dans la petite exploitation agricole ou industrielle, il est assez commun que l'exploitant fasse appel à du capital d'autrui et à du travail d'autrui. L'artisan a emprunté l'argent dont il avait besoin pour s'établir; le petit cultivateur n'est pas toujours un paysan propriétaire de la terre, il est souvent un fermier ou un métayer qui cultive la terre d'un autre et à qui parfois le propriétaire a fourni une partie du matériel et des animaux de culture.

D'autre part, artisan et petit cultivateur ont parfois besoin de faire appel à la main-d'œuvre salariée, soit régulièrement, soit à l'occasion. Dans la grande exploitation, le travail salarié est une nécessité permanente, et si l'entrepreneur apporte en général une partie au moins du capital, fréquemment d'autre capital est indispensable; des capitaux, isolément trop faibles pour soutenir l'exploitation, s'associent, ou bien l'entrepreneur emprunte une partie du capital dont il a besoin. Il y a donc place pour diverses combinaisons dont l'objet est de grouper tous les capitaux et tous les genres de travail sans lesquels l'exploitation ne pourrait pas être fondée et maintenue. Nous allons, dans la présente section, étudier ces combinaisons, d'abord pour le capital foncier, puis pour le capital mobilier; l'étude des combinaisons relatives au travail fera l'objet de la section suivante.

§ 1. — Les modes de tenure du sol. Le métayage et le fermage.

Considérons le cas de l'exploitant agricole qui n'est pas propriétaire du sol qu'il cultive. Quels sont les rapports économiques qui s'établissent entre le propriétaire du sol et lui et par le moyen de quoi il dispose d'un capital qui n'est pas à lui? Il y a un type de rapports entre exploitant et propriétaire qui a eu, jusqu'à la fin du XVIIIe siècle, la plus grande place dans l'exploitation du sol : c'est la tenure perpétuelle ou à très long terme (1). Sans avoir

(1) Dans bien des cas, d'ailleurs, la tenure perpétuelle est plutôt un partage

entièrement disparu, ces tenures n'ont plus qu'une médiocre importance économique. Quand la terre n'est pas exploitée par le propriétaire lui-même, paysan cultivant avec sa famille, moyen ou grand propriétaire faisant valoir son domaine avec une main-d'œuvre salariée, elle fait l'objet de contrats à durée limitée qui se rattachent à deux types : le bail à ferme et le métayage (ou colonat partiaire).

Le fermier est un exploitant qui obtient le droit à l'usage de la terre et des bâtiments agricoles, moyennant le paiement d'un loyer en monnaie; dans certains cas qui paraissent devenir assez rares, à ce loyer s'ajoutent des prestations en produits ou en services, mais qui ne sont que l'accessoire.

Le métayer partage en nature avec le propriétaire les produits de l'exploitation; d'après le sens étymologique du mot « métayer », le partage se ferait par moitié, mais, en fait, les conditions du partage sont fixées par l'usage ou par la convention et varient sensiblement selon les pays et les régions. Outre une part en nature des produits, le propriétaire reçoit dans certains cas un loyer en monnaie : par exemple, en France, dans le Bourbonnais, la prestation ou impôt colonique (1); si ce loyer n'a pas un caractère purement accessoire, on est alors en présence d'une forme mixte, en partie métayage, en partie fermage.

Le métayage représente en général une condition économique inférieure au fermage. Là où il prédomine, c'est le plus souvent dans les régions où il y a une population rurale assez nombreuse, mais dépourvue de capitaux; le propriétaire fournit à l'exploitant non pas seulement, comme dans le fermage, la terre et les bâtiments, mais une partie plus ou moins importante du bétail et du matériel d'exploitation. Pour ce qui est de la conduite de l'exploitation, le métayer demeure vis-à-vis du propriétaire dans un certain état de dépendance; parfois même la dépendance est si marquée que le métayer est une sorte d'ouvrier agricole, un maître valet travaillant pour le compte du propriétaire et rémunéré par une part du produit au lieu de l'être par un salaire fixe. En général aussi, et sauf dans certaines régions pour la culture de la vigne, le métayage est peu propre à la culture intensive; l'exploitant est dépourvu de capitaux, et les améliorations culturales qu'il ferait ne devant lui profiter que pour moitié, il n'est porté

des droits qui constituent la propriété du type moderne qu'un rapport entre propriétaire et exploitant

(1) Sur ce point, consulter Rambaud, *La question des fermiers généraux*, thèse Paris, 1913.

à en faire que si elles sont d'un rendement extrêmement avantageux. Il n'y a que le propriétaire ici qui puisse sérieusement pratiquer une politique d'améliorations foncières et culturales.

D'ailleurs, le métayage rencontre de graves difficultés, du fait qu'il implique un certain état des relations sociales à quoi le milieu et les idées modernes ne sont pas favorables. Il est certain qu'il ne peut fonctionner correctement que par une collaboration assez étroite du propriétaire et du métayer, un sorte de tutelle exercée par le premier sur le second; or, cela devient très difficile. En fait, le métayage occupe dans l'exploitation rurale une bien moindre place que le fermage, et il est en régression. En France, bien que le métayage prédomine dans certaines régions, il ne s'applique, dans l'ensemble du pays, qu'à environ 6 p. 100 des exploitations ne représentant pas tout à fait 11 p. 100 de la superficie cultivée (1). Il est vrai que les données numériques que nous avons sur le métayage et sur le fermage sont assez anciennes, ayant été recueillies dans les années 80 du XIXe siècle. Mais il n'y a aucun symptôme que, depuis lors, le métayage ait pris de l'extension; tout au plus a-t-il maintenu ses positions. Cependant, c'est un mode de tenure du sol qui n'est pas sans mérite; il est, pour l'ouvrier agricole laborieux qui veut sortir du salariat, un échelon plus facile à gravir que l'échelon du fermage (2).

Le fermage est plus conforme aux conceptions économiques modernes. Le fermier dirige son exploitation comme il veut, et moyennant le paiement d'un loyer convenu, il garde le produit net de l'exploitation, profitant ou souffrant seul des variations que ce produit subit; il a l'autorité et la responsabilité. Il y a d'ailleurs bien des degrés dans la condition économique des fermiers; il y a des fermiers qui sont de grands entrepreneurs, disposant de capitaux importants et dirigeant un nombreux personnel; d'autres sont comparables au très petit paysan propriétaire. L'indépendance de l'exploitant fait du fermage un organisme économique nettement supérieur au métayage; mais en le comparant à l'exploitation dirigée par le propriétaire lui-même, on a formulé contre le fermage bien des critiques, notamment les suivantes :

(1) *Statistique agricole de la France de* 1892, Paris 1897.

(2) Ouvrages à consulter sur le métayage : Merlin, *Métayage et participation aux bénéfices*, Paris, 1898; Seulliet, *Le métayage*, thèse Paris, 1905; Cf. dans le *Bulletin mensuel des institutions économiques et sociales* (*Publications de l'Institut international d'agriculture*) l'étude intitulée : *Une enquête sur le métayage (France)*. 1913, n° 9, p. 127.

a) Le fermier ne peut pas aimer la terre comme le propriétaire, et il apporte à la culture moins de soins que celui-ci. La période redoutable surtout est celle des fins de bail, quand le fermier n'a pas la certitude que le bail sera renouvelé, et plus encore quand il a la certitude qu'il ne le sera pas; c'est alors une culture sans vues d'avenir, qui épuise le sol.

b) Le fermier hésite à faire les dépenses d'amélioration qui ne seront productives qu'à lointaine échéance et dont il risquerait de ne pas recueillir le profit. Et si de son côté le propriétaire, parce qu'il a donné sa terre à bail, s'en désintéresse, le fermage devient un mode d'exploitation défavorable au progrès technique, d'où un dommage permanent pour la collectivité.

Il n'est pas douteux qu'il y ait une part de vérité dans ces critiques. Mais les résultats culturaux obtenus, soit dans les fermes de certaines régions de la France, par exemple les régions du Nord et de la Beauce, soit par l'agriculture anglaise qui est, pour la plus grande part, au régime du fermage, montrent ce que, bien compris, ce régime peut valoir. La pratique des baux de durée suffisamment longue donne à l'exploitation par fermier la stabilité et le souci de l'avenir. La question des améliorations foncières peut se résoudre d'une façon satisfaisante soit par la convention, soit, au besoin, par l'intervention de la loi posant le principe d'une indemnité au fermier sortant pour les plus-values procurées au sol : c'est ce que fait, par exemple, la législation anglaise (1).

Le régime du fermage rend nécessaire une certaine collaboration du fermier et du propriétaire, qui ne ressemble pas d'ailleurs à celle qu'implique le métayage et n'a nullement figure de tutelle; il ne peut pas donner de résultats satisfaisants si le propriétaire se désintéresse complètement du domaine affermé et n'est qu'un collecteur de rente. Le propriétaire représente l'intérêt permanent du domaine, et c'est surtout dans la question des améliorations foncières que ce rôle prend toute son importance.

Dans l'exploitation rurale, le fermage remplit une fonction analogue à celles que remplissent certaines formes de société, notamment la commandite, dans l'exploitation industrielle ou commerciale. Il permet à l'homme laborieux et énergique d'entreprendre une exploitation relativement grande sans avoir le capital qui serait nécessaire pour acquérir la propriété; le fermier

(1) Souchon, *Rapport sur l'indemnité pour cause de plus-value au fermier ou au métayer sortant*, in *Bulletin mensuel de l'Office des renseignements agricoles*, novembre 1912.

peut consacrer au capital d'exploitation toutes les sommes dont il dispose.

La place occupée par le fermage varie beaucoup selon les pays. En France, la prépondérance appartient aux exploitations par propriétaire (faire-valoir direct), qui représentent 74,6 p. 100 du nombre total des exploitations, et 52,8 p. 100 de la superficie cultivée; la part du fermage est de 19,2 p. 100 pour le nombre des exploitations, et de 36,3 p. 100 pour la superficie; le reste est la part du métayage (1). En Allemagne, au Danemark, en Hollande, en Suède, aux Etats-Unis, l'exploitation par propriétaire domine; en Belgique, c'est au contraire l'exploitation par fermage, et bien plus encore en Angleterre, où 88 p. 100 des exploitations sont cultivées par des fermiers (2).

§ 2. — Capital prêté et capital associé. Les sociétés de capitaux; l'action et l'obligation.

Quant au capital mobilier, c'est surtout sous la forme de monnaie qu'il est mis à la disposition des gens qui en ont besoin. Les modalités juridiques variées que revêt cette mise à disposition se rattachent soit au type du prêt, soit au type de la société. Au point de vue économique, la différence essentielle entre ces deux types réside dans l'inégale intensité du risque couru par le capitaliste.

Le capital prêté court sans doute le risque de l'insolvabilité partielle ou totale de l'emprunteur, mais il a comme garantie le patrimoine de celui-ci et éventuellement d'autres sûretés encore; le capitaliste est en ce cas-là un créancier qui a droit à l'intérêt de la somme prêtée pendant la durée du contrat, et au remboursement de cette somme à l'époque convenue. Intérêt et remboursement ne dépendent pas, en droit, de l'issue heureuse ou non des affaires entreprises; ils sont dus dans tous les cas.

La restitution et la rémunération du capital associé sont au contraire aléatoires. Le capital associé a droit, au lieu d'un intérêt déterminé, à une part dans les bénéfices de l'affaire, et cela peut être beaucoup ou rien selon les cas; quand la société se dissout, l'apporteur du capital a droit au partage du fonds social, et il en retire, selon les cas, plus ou moins que son apport primitif; parfois, si l'affaire a mal tourné, il ne retire rien et peut même

(1) *Statistique agricole de la France de 1892.*
(2) Article *Pacht* dans le *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, 3e édit.

demeurer débiteur vis-à-vis des tiers. Le risque est ici l'essentiel de l'opération : le capitaliste a accepté de courir les chances bonnes ou mauvaises.

Dans les organisations économiques peu développées, les capitaux ne sont prêtés et surtout n'entrent dans des combinaisons d'association qu'à raison des relations de confiance existant entre les personnes. Le milieu économique moderne a créé des relations purement réelles des capitaux entre eux, relations où le capital prêté ou associé apparaît comme entièrement détaché de la personne du capitaliste. Les sociétés dites sociétés de capitaux, dont le type est en droit positif français la société anonyme, offrent l'exemplaire le plus caractéristique de ces relations. Il y a, dans la société anonyme, deux types d'apports des capitaux qui ont l'un et l'autre dans les affaires modernes une importance considérable : l'obligation et l'action.

L'obligation et l'action sont des titres représentatifs d'un apport de capital; ce sont des valeurs mobilières, qui se négocient dans des marchés spéciaux appelés bourses. Ces titres, soit sous la forme au porteur, soit sous la forme nominative, sont cessibles en général par des procédés juridiques simples, de sorte que l'obligataire ou l'actionnaire peut à tout moment, en les vendant, rendre son capital disponible; comme ils sont cotés dans les bourses, leur valeur est aisément connue. L'obligation et l'action ne font encourir au capitaliste qu'une responsabilité limitée à la somme inscrite sur le titre; le capitaliste qui a souscrit l'un ou l'autre de ces titres ne peut pas être tenu d'apporter une somme plus élevée; il connaît d'avance le maximum de son engagement. Dans la plupart des cas, l'apport représenté par l'obligation ou l'action est modique : par exemple, dans la pratique française, le type le plus usuel est le titre de 500 francs; il y a des pays où les actions d'une valeur nominale inférieure à 100 francs sont très nombreuses; ainsi ce sont des placements de capitaux accessibles aux capitalistes de tout ordre. Voilà bien des analogies entre les obligations et les actions; en fait, les capitalistes en quête de placements ne les considèrent pas comme deux catégories rigoureusement distinctes : ils préfèrent soit l'action, soit l'obligation, et ils passent de l'une à l'autre, selon les circonstances, selon leur état de fortune, selon leur goût de sécurité ou de risque. Cette dernière observation nous amène à marquer la différence entre les deux sortes de titres.

L'obligation est du capital prêté, et l'action est du capital associé; l'actionnaire est membre de la société, et l'obligataire en

est créancier. L'obligataire a droit à l'intérêt stipulé et au remboursement de son capital à l'époque convenue; l'actionnaire touche, sous le nom de dividende, sa part des bénéfices sociaux, et il a droit éventuellement au partage du fonds social. Dans une société, le capital actions est le capital de premier choc; c'est sur lui, d'abord, que sont imputées les pertes au cas de mauvaises affaires; il est la couverture du capital obligations et des autres créances. Il n'en faudrait pas conclure que le placement d'un capital en obligations ne comporte pas de risques; il y a des obligations dont le capital est beaucoup plus aventuré que celui de certaines actions. Mais l'intensité moyenne du risque est évidemment plus forte pour l'action (1).

SECTION III

LES CONVENTIONS RELATIVES AU TRAVAIL. TRAVAIL LOUÉ ET TRAVAIL ASSOCIÉ. CONTRAT INDIVIDUEL ET CONTRAT COLLECTIF. LES ÉQUIPES OUVRIÈRES.

Il se pose pour le travail une question semblable à celle que nous venons d'étudier pour le capital. Le travail d'un seul homme, dès que l'exploitation a une certaine importance, ne suffit plus. Comment grouper les hommes dont le travail combiné fera subsister l'exploitation?

(1) La pratique moderne a créé des titres qui participent de l'obligation et de l'action. Je citerai l'obligation convertible et l'action privilégiée. L'obligation convertible est une obligation que dans certaines conditions l'obligataire peut transformer en action, échangeant ainsi un titre de créancier contre un titre d'associé; elle est assez fréquemment employée par les compagnies de chemins de fer aux Etats-Unis. L'action privilégiée ou action de préférence est une action qui touche une quotité déterminée de revenu avant l'action ordinaire; par exemple, la société commence par payer aux actions de préférence un certain intérêt, 5, 6, 7 p. 100, sur le capital nominal, et c'est seulement ce prélèvement une fois opéré que les autres actions, dites actions ordinaires, auront droit à un dividende. L'action de préférence est en général cumulative, c'est-à-dire que si l'état des affaires n'a pas permis, pendant une et même plusieurs années, de lui payer l'intérêt auquel elle a droit, l'arriéré lui reste dû et sera payé avant tout dividende aux actions ordinaires dès que l'état des affaires le permettra.

Il y a ainsi, dans les sociétés qui ont émis à la fois des actions ordinaires, des actions de préférence, et des obligations, un étagement des risques, et cet étagement est, en certains cas, plus compliqué encore, car il peut y avoir entre les actions de préférence, et de même entre les obligations, des rangs. Il peut y avoir des actions de préférence de 1er, 2e... rang et de même pour les obligations.

Dans l'entreprise individuelle (1), l'entrepreneur fournit presque toujours le travail de direction, il n'a besoin que de se procurer le travail d'exécution, manuel ou intellectuel, travail des ouvriers, des employés, des commis. Dans l'entreprise en forme de société par actions, il faut engager des directeurs ou gérants, qui remplissent les fonctions de commandement remplies dans les formes plus simples d'exploitation par l'entrepreneur lui-même; parfois d'ailleurs dans l'entreprise individuelle il en est ainsi, et l'entrepreneur délègue tout ou partie de ses fonctions de commandement à d'autres personnes.

Le travail d'exécution fait l'objet de conventions qui, par un certain côté, ressemblent à ce que sont pour le capital les conventions du type du prêt. De même que le capital prêté a droit à un intérêt fixe qui est dû quels que soient les résultats de l'entreprise, les ouvriers, employés, commis, qui louent leur travail, stipulent en échange un salaire que l'employeur est tenu de leur payer en toutes circonstances; pas plus que le capital prêté, le travail loué ne court les risques de l'entreprise et ne participe soit aux pertes, soit aux profits.

Au contraire, le travail de direction, quand il n'est pas l'objet de l'activité personnelle de l'entrepreneur, ne se loue pas, en général, moyennant un salaire fixe, mais moyennant une rémunération qui dépend, pour le tout ou seulement pour partie, des résultats de l'entreprise; dans la rémunération du haut personnel des exploitations, placé aux postes de commandement, il y a le plus généralement deux choses : un salaire fixe, dû quoi qu'il arrive, et une participation aux bénéfices réalisés, de façon à lier l'intérêt propre de ce haut personnel à celui de l'entreprise.

Nous trouvons donc pour le travail la même dualité de situations que pour le capital; le travail, comme le capital, entre au service de l'entreprise, soit moyennant une rémunération qui ne dépend pas des aléas de l'entreprise, soit moyennant une rémunération qui en dépend. Mais il y a, en fait, entre ces deux facteurs de la production une grande différence. Le capital associé, exposé aux risques, tient, en général, dans les entreprises plus de place que le capital prêté; le capital ne consent à se prêter que s'il se sent garanti par un capital associé qui subira en première ligne le choc des risques de toute sorte. Pour le travail, c'est le contraire; presque tout le travail d'autrui apporté dans

(1) Sur l'entreprise et ses diverses formes et sur le personnage de l'entrepreneur, voir *infra*, même livre, chap. III.

les entreprises est du travail salarié, à rémunération fixe; le travail à rémunération aléatoire est l'exception. La raison d'être de cette différence entre les conditions de l'entrée du capital dans les entreprises et celles de l'entrée du travail est que, pour la grande majorité des hommes, le travail est le seul moyen d'existence, et qu'ils ont besoin d'une rémunération assurée.

Le contrat formé, à l'occasion de la prestation du travail, entre l'employeur qui se fait promettre le travail d'autrui et le salarié qui promet son travail, soulève de nombreuses questions qui ne peuvent pas être examinées ici (1). Il y a lieu seulement d'indiquer les divers types possibles de ce contrat de travail.

L'employeur peut traiter individuellement avec chaque salarié, et régler directement avec lui les conditions de travail et de salaire. Mais le développement des syndicats ouvriers tend à introduire un autre mode de traiter, qui est la convention collective. Un accord préalable entre le syndicat ouvrier et l'employeur ou le syndicat patronal règle, soit pour toutes les catégories de travailleurs, soit pour certaines seulement d'entre elles, les conditions du contrat. La convention collective ne rend pas inutiles et ne supprime pas, en fait, les contrats individuels de travail, mais elle détermine à l'avance la structure juridique et le contenu de ces contrats. Très importante est la fonction économique des conventions collectives, mais elles rencontrent dans l'application des graves difficultés.

D'autres questions se posent. Dans toute exploitation d'une certaine importance, il y a un agencement nécessaire des forces humaines entre elles et avec l'outillage; il y a une décomposition du travail et une formation d'équipes ouvrières dont chacune est affectée à une tâche définie. Cette formation des équipes peut se faire d'après trois types principaux à chacun desquels correspond un type particulier de convention relative au travail.

1° Les groupes ou équipes peuvent être organisés par l'employeur lui-même ou ses préposés, qui recrutent l'équipe, assignent à chaque ouvrier son rôle et sa tâche et dirigent l'exécution des travaux. Dans ce mode d'organisation, il se peut que le salaire soit convenu avec chaque ouvrier individuellement, ou qu'il soit déterminé pour l'équipe collectivement, la répartition entre les membres de l'équipe étant faite d'après les bases fixées par l'employeur.

2° L'employeur peut traiter avec un chef d'équipe, seul res-

(1) Sur ce point, voir t. II, liv. VII.

ponsable devant lui et qui se charge, moyennant un prix convenu, de faire exécuter le travail. Le chef d'équipe est un fournisseur de main-d'œuvre; il recrute et organise comme il le veut l'équipe ou les équipes nécessaires à l'exécution du travail, assigne les tâches et règle avec les ouvriers qu'il emploie les bases et le taux de leurs salaires.

3° Les salariés, groupés de leur propre initiative en équipes, jouent eux-mêmes, vis-à-vis de l'employeur, le rôle que tient dans le type précédent le fournisseur de main-d'œuvre. Le groupe traite avec l'employeur pour le travail à exécuter et pour le prix, et c'est l'affaire du groupe de répartir entre ses membres les tâches et les rémunérations.

On pourrait concevoir, comme une extension de ce dernier mode d'organisation du travail, la création de sociétés entre salariés — sociétés anonymes par exemple — sociétés dont l'objet serait de traiter avec l'employeur pour la fourniture de tout le travail nécessaire à l'exploitation, comme d'autres fournisseurs traitent pour la livraison des matières premières et de l'outillage. Cela résoudrait la question toujours délicate de l'autorité dans l'atelier, puisque la société formée par les salariés pour la fourniture de main-d'œuvre serait seule responsable envers l'employeur de l'organisation, de la discipline et de l'exécution du travail. Mais la pratique économique est encore bien éloignée d'une organisation de ce genre, si tant est qu'elle doive jamais y aboutir.

En fait, les trois types d'organisation dont il vient d'être parlé peuvent se combiner entre eux et ce ne sont que des points de repère facilitant le classement des formes complexes que nous offre la pratique économique.

CHAPITRE III

LES TYPES D'ORGANISATION DE LA PRODUCTION

La production se rattache à deux types différents d'organisation, selon qu'elle a pour objet la satisfaction directe des besoins ou l'échange. Dans le premier cas, l'organisation ne peut être que très simple, et elle n'implique presque aucune circulation des biens ; les biens sont consommés là où ils sont produits ; c'est l'économie familiale, ou, avec un plus haut degré déjà de différenciation économique, l'économie domaniale, économies fermées et se suffisant à elles-mêmes (1).

La production pour les propres besoins du producteur n'a pas disparu dans les sociétés modernes; elle tient encore une grande place chez les peuples peu avancés, et, même chez les peuples les plus avancés, il y a une part appréciable de la production agricole qui n'est pas portée sur le marché, mais consommée par le producteur même, et il subsiste aussi une certaine activité industrielle domestique (2).

Toutefois, la production est faite maintenant pour la plus large part, et pour une part qui va croissant, en vue de l'échange, et cela a fait de la circulation des biens un aspect essentiel de leur production même. Nous ne nous occuperons ici que des types d'organisation de la production en vue de l'échange.

(1) On trouvera la description de ces systèmes d'économie fermée dans Ashley, *Histoire et doctrines économiques de l'Angleterre*, traduction française, Paris, 1900, liv. I, chap. I, et dans Karl. Bücher, *op. cit.*, II et III.

(2) L'activité domestique, qui est l'occupation normale de la femme, est aussi une part de la production, au sens large. La tenue du ménage, l'entretien du mobilier, du linge, des vêtements, la cuisson des aliments, pour s'accomplir dans le domaine de la vie privée, n'en sont pas moins d'une haute valeur économique.

SECTION I

LE TRAVAILLEUR AUTONOME

Dans l'économie moderne, le type d'organisation prédominant est l'entreprise, caractérisée, pour ce qui est de sa structure, par la séparation de la direction et du travail manuel : l'entrepreneur prend la direction et assume les risques et fait exécuter le travail manuel par des ouvriers salariés. Mais, à côté de l'entreprise, il y a des types plus simples d'organisation, dans lesquels le travailleur manuel n'est pas un élément d'un ensemble; il vend, selon les cas, soit son travail, soit un produit de son travail; c'est un travailleur autonome, cette expression d'ailleurs n'impliquant pas l'affirmation d'une réelle indépendance économique que ne connaîtrait pas l'ouvrier travaillant pour une entreprise. Economiquement, les hommes dépendent toujours de quelqu'un ou de quelque chose; l'autonomie ici ne consiste qu'à ne pas faire partie de cet ensemble bien défini qu'est l'entreprise. Une grande partie des opérations économiques, même dans les économies nationales les plus complexes, est encore accomplie par des travailleurs autonomes. Il y a divers types de travailleurs autonomes.

La production agricole, dans beaucoup de pays, ne se fait pas le plus souvent sous le régime de l'entreprise, parce que l'ordre moyen de grandeur des exploitations agricoles est sensiblement plus petit que celui des exploitations industrielles. Le paysan propriétaire, le métayer, le fermier d'un petit domaine, sont des travailleurs autonomes; leur exploitation n'est pas assez grande pour que le travail manuel cesse d'être leur occupation principale. Sans doute, ils peuvent, dans certains cas, faire appel à des travailleurs salariés, mais ce travail d'autrui n'est pour eux que complémentaire; c'est le propriétaire paysan, aidé de sa famille, qui fournit la plus grande part du travail nécessaire à l'exploitation; la famille est dans ce milieu social une communauté de travail, un organisme de production, ce qu'elle cesse d'être là où domine le régime de l'entreprise. Le propriétaire paysan réalise le maximum d'autonomie : en même temps que travailleur manuel, il est propriétaire du capital foncier et du capital mobilier compris dans l'exploitation; il y a réunion dans sa personne des divers facteurs de la production. Chez le petit fermier et le métayer, l'autonomie est moins complète: le fermier travaille sur une terre qui ne lui appartient pas; au métayer souvent une

partie même du capital mobilier est fournie par le propriétaire du sol.

Dans la production industrielle le régime de l'entreprise a bien plus d'extension qu'en agriculture; il s'y trouve néanmoins de nombreux types de travailleurs autonomes. Le paysan qui fabrique divers objets pour les besoins de la famille et de l'exploitation agricole, s'il a acquis par là une certaine dextérité, en vient à fabriquer pour le marché; il porte à la foire prochaine ou à la ville voisine les produits de son travail industriel; c'est une occupation accessoire qui remplit les loisirs laissés par l'exploitation rurale et apporte à la famille un supplément appréciable de ressources. Ce mode de travail industriel autonome est plutôt du passé que du présent; il tient cependant encore une assez grande place dans divers pays du Nord et de l'Est de l'Europe.

Un autre type d'ouvrier industriel autonome est l'ouvrier qui vend au public, non un produit fait mais seulement son travail. Il travaille sur une matière première fournie par le client même et qui ne cesse pas, au cours du travail, d'être la propriété de celui-ci : tel, par exemple, le tailleur à façon ou la couturière à la journée. Cet ouvrier, selon les cas, selon le genre de travail, travaille chez lui ou chez le client; il touche un salaire, puisqu'il ne fournit que son travail et non un produit fait; mais, bien que salarié, il n'est pas un élément d'une entreprise, puisqu'il travaille à son compte pour le public même.

L'artisan proprement dit travaille, lui aussi, pour le public, mais au lieu de fournir seulement son travail, il vend au public un produit fait; il a donc à acheter les matières premières et à les transformer à son compte et à ses risques. Bien que le prix qu'il touche soit pour une grande part le prix du travail accompli par lui, cependant ce n'est pas, dans la forme, un salaire, c'est le prix de vente d'un objet fabriqué. L'artisan représente ce qu'on appelle, au sens étroit du mot, le métier. Le capital nécessaire à l'artisan est, en moyenne, plus élevé que celui dont a besoin l'ouvrier autonome du type précédent; il lui faut un atelier, des matières premières, un fonds de roulement; il achète pour revendre; il est une manière de personnage, bien petit personnage d'ailleurs si on le compare au grand entrepreneur dont il sera question tout à l'heure. Tandis que l'entrepreneur emploie des salariés, parfois en très grand nombre, l'artisan souvent travaille seul ou avec un apprenti: s'il a un ou deux compagnons, cependant son propre travail manuel, sa propre habileté professionnelle, restent l'élément principal de l'exploitation. Tandis que l'entrepreneur peut

aborder des marchés éloignés, l'artisan travaille pour une clientèle locale toute proche, et le plus souvent sur commande.

En pratique, l'artisan ne se distingue pas toujours aisément de l'ouvrier industriel autonome du type précédent : le même homme, tantôt ne fournit que son travail et travaille sur une matière première fournie par le client, tantôt vend au client un produit fait. Dans la corporation médiévale, le maître tenait à la fois ces deux rôles économiques. Il arrive aussi que l'artisan travaille, non plus pour le public, mais pour des marchands ou des entrepreneurs d'industrie, et nous voici alors en présence d'un type nouveau de travailleur autonome, qui forme la transition entre le travailleur autonome et l'ouvrier engagé dans une entreprise.

Ce quatrième type d'ouvrier industriel autonome, mais sur le point de n'être plus autonome, est l'ouvrier qui, chez lui, avec ses outils et ses matières premières, travaille pour un ou plusieurs entrepreneurs. Il n'est pas, comme les précédents, en contact direct avec la clientèle; il travaille pour des professionnels qui se chargent de revendre au public le produit fait. Si la matière première était fournie par les professionnels pour qui il travaille, il serait alors ouvrier salarié au service d'une entreprise; il serait l'ouvrier à domicile salarié dont nous parlerons plus loin (*infra*, section IV). Mais la barrière est peu élevée entre les deux situations, si peu élevée que, bien souvent, en fait, il est malaisé de distinguer si l'on est en présence de l'ouvrier à domicile salarié ou de l'ouvrier autonome vendant un produit fait à l'entrepreneur; les deux situations se pénètrent jusqu'à se confondre. Cet ouvrier à domicile qui vend des produits faits à un entrepreneur, c'est parfois une dégénérescence de l'artisan; l'artisan, dans un milieu économique qui ne lui est pas favorable, perd l'accès direct à la clientèle et n'a plus comme acheteurs que des professionnels; c'est là une des formes de la décadence du métier.

Tous les types d'organisation de la production que nous venons de passer en revue ne sont compatibles qu'avec la petite exploitation et un état relativement simple de la technique. Quand la technique se complique, requiert des installations coûteuses et une division du travail, l'entreprise est le type d'organisation nécessaire. En matière agricole, le travailleur autonome a gardé une place importante, prépondérante même dans beaucoup de pays, parce que, pour des raisons que nous verrons, la petite exploitation agricole n'est pas nettement inférieure à la grande. En matière industrielle, il subsiste sans doute une foule de travailleurs autonomes, mais c'est l'entreprise qui, seule capable de soutenir la grande exploitation dont la supériorité ici est certaine, est devenue la forme caractéristique de l'exploitation industrielle.

SECTION II

L'ENTREPRISE INDIVIDUELLE

L'entreprise comporte elle-même deux modalités essentielles qui se distinguent par leur structure inégalement différenciée : l'entreprise individuelle et l'entreprise sociétaire (1). Considérons d'abord la modalité la plus simple, qui est l'entreprise individuelle. Dans l'entreprise individuelle, il y a un personnage économique dont la situation caractérise ce type d'organisation : c'est l'entrepreneur. L'entrepreneur est à la fois un capitaliste et un directeur d'affaire. Il apporte, sinon en totalité, du moins en partie, le capital nécessaire à la fondation et à la marche de l'affaire, et il assume la fonction d'assembler les éléments de l'exploitation, de les organiser et de les diriger. Dans l'exploitation du travailleur autonome, de dimensions si médiocres, exploitation du paysan propriétaire ou de l'artisan, cette fonction se réduit presque à rien et le travailleur autonome est, avant tout, un travailleur manuel; ici, au contraire, l'exploitation est assez grande pour que cette fonction se précise et devienne l'objet d'une activité spécialisée qui est celle de l'entrepreneur. L'entrepreneur combine l'action des facteurs matériels entre eux, des facteurs humains entre eux, et des uns avec les autres; il décide de la conduite des opérations techniques dont l'ensemble constitue l'exploitation.

L'entrepreneur n'exécute pas lui-même ces opérations techniques, et voici un second caractère essentiel de l'entreprise. Ce qui, dans l'entreprise, est travail manuel ou, dans un sens plus large, travail d'exécution, est fait par des salariés. Sous la direction de l'entrepreneur, des commis, des employés, des ouvriers exécutent les diverses opérations techniques. L'emploi du travail d'autrui est donc dans l'entreprise un élément fondamental, et non plus seulement accidentel et accessoire comme dans l'exploitation du travailleur autonome. Tandis que le travailleur autonome réunit en sa personne le travail et le capital, dans l'entreprise ces éléments sont dissociés : il y a, d'une part, le capital et le

(1) Sur l'entreprise, consulter : Liefmann, *Die Unternehmungsformen*, 1912; Ansiaux, *Essai d'une étude analytique et synthétique de l'entreprise*, in *Revue d'économie politique*, 1903.

travail d'organisation et de direction; il y a, d'autre part, le travail d'exécution.

Pour opposer ainsi l'un à l'autre le type du travailleur autonome et le type de l'entrepreneur, il faut les prendre dans leur intégrité théorique. Dans la vie pratique, ils sont reliés l'un à l'autre par une série de formes intermédiaires. Un artisan dans une grande ville étend sa clientèle, prend un ouvrier, puis deux, puis plusieurs, accroît son outillage et se hausse ainsi à la condition d'entrepreneur sans qu'on puisse fixer exactement le moment où la transformation s'est faite. Le petit entrepreneur souvent travaille encore manuellement; l'entrepreneur moyen assume encore des fonctions que le grand entrepreneur confie à des salariés. L'opposition entre les deux types prend tout son relief si l'on compare, par exemple, à l'artisan qui dans son échoppe coud des chaussures à la main, le grand fabricant de chaussures qui emploie des centaines d'ouvriers et un machinisme compliqué.

Dans l'entreprise, la notion du risque prend une grande importance. Souvent l'entreprise produit sans commande reçue, pour le stock, et le risque est de ne pas vendre ou de vendre à un prix désavantageux les biens produits ainsi à l'avance. Alors même que l'entreprise ne produit que sur commande, le risque est que les commandes ne viennent pas, et que le capital immobilisé dans les installations et l'outillage demeure sans emploi. Cette importance du risque dans l'entreprise a conduit parfois à considérer le risque comme le critérium de l'entreprise; c'est par là que l'entreprise se distinguerait des autres modes d'organisation de la production. Mais cela est bien difficile à soutenir; le risque existe pour tout producteur qui travaille en vue de l'échange, et si le risque du travailleur autonome paraît médiocre à côté de celui de l'entrepreneur, c'est qu'aussi les deux exploitations ne sont pas de grandeur égale. Le risque est, à vrai dire, inhérent à toute activité économique, et quiconque offre des produits ou des services ne sait jamais s'il trouvera preneur et à quelles conditions.

L'entreprise est le mode d'organisation qui convient à la production par masse et pour le marché élargi substitué à l'ancien marché local; elle se prête à l'application de la technique savante et coûteuse qui est le propre de l'époque moderne. Elle a modifié non pas seulement la structure économique de la société, mais toute la structure sociale. Il n'y a plus entre les patrons et les salariés d'aujourd'hui la communauté d'existence professionnelle

et l'égalité des conditions qu'il y avait entre le maître et le compagnon dans la corporation médiévale.

SECTION III

L'ENTREPRISE SOCIÉTAIRE. LA SOCIÉTÉ PAR ACTIONS, SA FONCTION ÉCONOMIQUE

L'entreprise individuelle est toutefois, à raison de sa structure même, enfermée dans des limites relativement étroites et ne peut pas dépasser un certain degré de développement. Elle implique chez l'entrepreneur à la fois l'état de capitaliste et les qualités requises pour diriger une affaire : deux conditions qui, en fait, se rencontrent plus aisément séparées que réunies. En outre, la dimension de l'entreprise se mesure à celle du capital que l'entrepreneur possède en propre ou qu'il a pu trouver à emprunter; cela n'est pas indéfini. La nécessité technique d'une dimension de plus en plus grande des exploitations a donné une importance sans cesse accrue à une autre modalité de l'entreprise, l'entreprise en forme de société.

Il y a des entreprises sociétaires qui diffèrent peu, par leur structure, des entreprises individuelles ; ce sont les sociétés dites de personnes, qui ne se forment qu'à raison de la confiance que les associés peuvent avoir les uns dans les autres; le type en est, dans le droit français, la société en nom collectif. Impliquant la responsabilité solidaire et indéfinie de tous les associés, se dissolvant par la mort de l'un quelconque d'entre eux, les sociétés de ce type ne peuvent exister qu'entre un nombre restreint de personnes. Par l'apport plus ample des capitaux, par la possibilité offerte d'utiliser des aptitudes variées et de diviser les fonctions de l'entrepreneur entre deux ou plusieurs personnes, elles sont un agrandissement de l'entreprise individuelle, mais elles ne sont que l'entreprise individuelle à une plus grande échelle, avec le même lien entre l'apport de capital et la fonction d'entrepreneur (1).

Au contraire, avec la société anonyme, modalité principale des

(1) La société en commandite simple, qui est une société de personnes, rompt le lien entre le capital et la fonction. Il y a deux catégories d'associés : les commanditaires qui ne sont que des capitalistes et dont la responsabilité est limitée à leur apport, et les gérants responsables sur tous leurs biens. C'est une forme de société très propre à ouvrir l'accès des entreprises aux techniciens sans capital, mais elle a perdu beaucoup de son importance pratique.

sociétés de capitaux, nous sommes en présence d'un type nouveau d'entreprise (1). La société de capitaux n'implique pas l'*intuitus personæ;* elle ne groupe que des capitaux; les apporteurs de ces capitaux peuvent changer, leurs parts dans la société peuvent être transmises à des héritiers ou à des cessionnaires, sans que la société s'en trouve modifiée. Les apporteurs de capitaux sont ici les actionnaires et les obligataires; nous avons vu quels étaient les caractères juridiques et économiques des actions et des obligations. Les obligataires ne sont que des créanciers à qui ne peut incomber la gestion des affaires sociales. Les actionnaires, qui sont les associés, ne gèrent pas non plus eux-mêmes les affaires sociales, car la gestion ne saurait être le fait d'une collectivité disparate et dispersée, dénuée de compétence professionnelle. C'est un groupe restreint qui gère les affaires, par délégation des actionnaires, constitué par ce que nous appelons en France le conseil d'administration; en général, dans ce groupe, l'initiative et le détail de la gestion n'appartiennent qu'à une ou quelques personnes seulement, président du conseil, administrateur délégué; ou bien le conseil délègue tout ou partie de la gestion à un directeur ou gérant appointé et mandataire. Il y a donc ici, et c'est une différence essentielle avec l'entreprise individuelle, séparation du capital et de ce qu'on peut appeler la fonction gouvernementale : le capital, ce sont les actionnaires, et quant à la fonction gouvernementale, elle réside dans le groupe restreint des administrateurs. On demande où est et qui est, dans la société anonyme, l'entrepreneur. La question est oiseuse; dans la société anonyme, il n'y a pas d'entrepreneur, car l'entrepreneur est un personnage économique caractérisé par la réunion du capital et de la fonction, tandis qu'ici ces deux éléments, par la structure même de l'entreprise, sont dissociés (2).

Le rôle des sociétés anonymes est de première importance, et elles sont une pièce essentielle de notre organisation économique. Cela apparaît notamment aux points de vue que voici.

1° La société anonyme est un excellent instrument de groupement des capitaux. Par la limitation de la responsabilité, par la facilité de graduer les mises en souscrivant ou acquérant tel nombre que l'on veut d'actions ou d'obligations, par la possibilité donnée au capitaliste de retirer sa mise en vendant les titres à la bourse, la société anonyme fait appel aux capitaux de toute origine et de toute grandeur. Elle permet de réunir les capitaux nécessaires aux plus grandes entreprises et à celles qui présentent le plus d'aléas. Au cours de l'existence de la société, si les circonstances le rendent nécessaire ou utile, un accroissement de capital sera facilement réalisé par l'émission de nouveaux titres. Le jeu varié des actions ordinaires, des actions privilégiées, des obligations de divers rangs, convertibles ou non, permet toutes sortes de combinaisons et s'adapte avec souplesse aux circonstances. Le capital des sociétés anonymes est souvent de l'ordre de grandeur des dizaines de millions, parfois de celui des centaines de millions ou même des milliards. Les grandes œuvres de l'industrie moderne n'ont pu s'accomplir que par la société anonyme.

2° Les moyennes entreprises peuvent aussi trouver avantage à revêtir la forme de sociétés anonymes. En fait, depuis le dernier tiers du XIXe siècle, il s'opère une sorte de démocratisation de la société anonyme. La statistique allemande, qui est en cette matière très complète, en apporte la démonstration : le capital moyen des sociétés par action a été en décroissant. La mobilisation du capital engagé dans l'entreprise, sa division aisée, la limitation de la responsabilité au montant des actions, sont des avantages aussi bien pour les affaires de médiocre importance que pour les très grandes.

3° La société anonyme ouvre aux capitaux et aux hommes des emplois qui, à son défaut, leur seraient fermés. Les capitaux appartenant aux personnes qui ne sont pas dans le milieu des affaires (professions libérales, services publics) ne peuvent que très malaisément s'employer dans les entreprises individuelles, mais ils s'emploient en actions ou en obligations de sociétés, et cela est un bien pour l'économie nationale; les personnes mêmes qui sont engagées dans les affaires ne peuvent pas toujours placer dans leurs propres affaires tous les capitaux dont elles disposent, et les titres des sociétés anonymes leur ouvrent l'accès d'autres entreprises. D'autre part, la hiérarchie des fonctions dans les sociétés anonymes offre aux hommes de talent des possibilités d'accession à la fortune et aux honneurs. L'entreprise individuelle lie le gouvernement des affaires économiques à la possession d'un certain

(1) Sur les sociétés par actions, consulter Liefmann, *op. cit.*, chap. II.

(2) La dissociation n'est pas complète; les administrateurs, et parmi eux les quelques personnes qui prennent la part la plus active à la gestion des affaires, sont, en général, de gros apporteurs de capitaux; ils détiennent une quantité notable d'actions, parfois même la majorité des actions. A l'origine de l'affaire, ils sont souvent choisis parmi les promoteurs, ceux qui ont conçu l'affaire et l'ont mise sur pied. Il n'y en a pas moins là une structure bien différente de celle de l'entreprise individuelle.

capital, tandis que la société par actions rompt le lien; elle peut appeler à sa tête des hommes d'une éminente capacité technique, mais sans capitaux; cela profite à la collectivité tout entière.

Ainsi les sociétés par actions sont devenues une pièce indispensable de l'économie moderne. Ce n'est pas qu'elles soient des organismes parfaits; elles ont des tares, et qui sont graves. Les hommes qui dirigent les sociétés par actions n'ont pas la même liberté d'allure que l'entrepreneur individuel, dont l'entreprise est la chose. Il n'y a pas dans la société par actions cette union étroite qui existe dans l'entreprise individuelle entre l'intérêt de l'exploitation et l'intérêt de l'exploitant, et on y trouve parfois les mêmes vices que dans l'entreprise publique, la somnolence, la routine, la dispersion des responsabilités, bien que cependant les exigences de la lutte économique empêchent ces vices de se développer autant que dans l'entreprise publique. D'autre part, les sociétés par actions rencontrent souvent des difficultés du côté de l'Etat, parce que, représentant aux yeux du public le grand capital, elles sont en butte à l'animosité démocratique. Mais il y a en elles une vitalité assez robuste pour qu'elles aient, jusqu'à présent, surmonté les obstacles que leur oppose ou leur propre constitution ou l'Etat.

Le fonctionnement des sociétés par actions soulève diverses questions. Leur administration est une chose complexe, à raison même de la séparation instituée entre le capital et la fonction directrice. Le pouvoir fondamental, c'est l'assemblée des actionnaires; elle n'administre pas, mais elle nomme les hommes chargés d'administrer, et c'est à elle qu'ils rendent leurs comptes; elle prend les décisions importantes, modification des statuts, augmentation ou réduction du capital social, dissolution de la société. L'assemblée des actionnaires remplit à peu près les mêmes fonctions dans la société par actions que dans l'Etat moderne le suffrage populaire; elle n'exerce pas le gouvernement direct, mais elle est la source des pouvoirs; elle mérite souvent d'être critiquée, comme le suffrage populaire, pour son incompétence et son inaptitude à exercer une action clairvoyante et résolue. A côté de l'assemblée des actionnaires, il y a dans la société par actions deux autres sortes d'organes : organes d'administration, organes de contrôle. La composition, le rôle, les relations de ces trois pouvoirs, voilà une première série de problèmes qui se posent. En fait, il y a dans les sociétés par actions une forte concentration des pouvoirs; le rôle des assemblées générales est pratiquement peu de chose, et il n'importe pas beaucoup qu'elles soient incapables de desseins continus, car elles n'ont guère à former de desseins. Le gouvernement de la société est entre les mains d'un très petit nombre de personnes, le président du conseil d'administration, quelques administrateurs qui sont ses hommes de confiance, les directeurs salariés; il en résulte parfois de graves abus, mais cependant c'est cette constitution aristocratique des sociétés anonymes qui y assure, pour le bien de tous, la stabilité du pouvoir et la continuité dans l'action.

Il y a d'autres questions à résoudre avec le développement des sociétés par actions. Les obligations et les actions, c'est l'appel à la foule anonyme des capitaux, aux capitaux du public, d'un public souvent ignorant des choses économiques et qui n'entend rien à la technique industrielle et financière. Les actions et les obligations, c'est aussi la bourse, c'est la spéculation toujours possible et souvent tentatrice, c'est, du moins les actions, l'espoir de chances heureuses qui peuvent en peu de temps multiplier la mise. La fondation des sociétés par actions, l'émission des titres sur le marché, les fluctuations de leurs cours, sont des occasions offertes aux habiles de faire des dupes. Il y a donc ici encore bien des questions posées.

Ce sont là des questions qui ne peuvent qu'être indiquées (1). Les sociétés par actions ont partout commencé par être soumises au régime de l'autorisation préalable; elles paraissaient être quelque chose d'exceptionnel, une forme d'entreprise propre aux très grandes affaires. Ce régime est aujourd'hui presque entièrement abandonné; il a été remplacé par une réglementation qui diffère évidemment de façon assez sensible d'un pays à l'autre, qui présente cependant dans tous les pays certaines tendances communes, et qui s'attache notamment aux objets que voici : système de garanties institué pour l'émission des titres (notices relatives à l'objet et aux ressources de la société); publicité des actes qui déterminent la vie juridique de la société (fondation, dissolution, statuts); règles relatives à la souscription du capital et au versement du capital souscrit; règles relatives à l'approbation des apports en nature faits à la société, apports dont l'évaluation est particulièrement délicate; détermination dans certains pays (France, Allemagne), d'un minimum de valeur des actions; règles relatives à l'administration de la société (tenue des assemblées d'actionnaires, droit de vote des actionnaires, étendue des pou-

(1) On trouvera ces questions traitées d'une façon approfondie dans l'ouvrage précité de Liefmann.

voirs et de la responsabilité des administrateurs); dans certains pays, protection des obligataires. Il semble que d'une façon générale il y ait lieu, tout en faisant à la réglementation sa place pour la protection du public et des porteurs de titres, de ne pas pousser trop loin dans ce sens, car on risque de gêner les initiatives indispensables. Le plus sage est de s'attacher aux deux principes suivants: exiger et procurer la plus large publicité possible; fixer avec le plus de précision possible les pouvoirs et les responsabilités des fondateurs et administrateurs de sociétés. Pour le reste, il y a l'éducation économique du public, qui ne peut qu'être assez lente et qui s'acquiert au prix d'expériences dommageables, mais qui dans les pays avancés est en progrès sensible (1).

SECTION IV

L'INDUSTRIE A DOMICILE SALARIÉE

Nous ne pouvons ici que dégager les traits les plus généraux de l'entreprise. Il y a en fait bien des variétés d'entreprises; parmi les plus intéressantes est l'industrie à domicile salariée, par sa complexité et par les questions ouvrières qui s'y rattachent (2).

(1) Dans plusieurs pays, il y a des statistiques régulièrement dressées qui donnent chaque année des renseignements sur le nombre et l'importance des sociétés par actions existantes. Pour ce qui est de la France, nous avons seulement le chiffre des sociétés par actions fondées chaque année, avec le montant de leur capital. Mais il n'y a pas chez nous de comptage périodique des sociétés en activité; le dernier comptage remonte à 1898. Toutefois à la suite du recensement des industries et professions de 1906, on a pu établir un relevé approximatif des établissements appartenant à des sociétés anonymes; v. sur ce point le *Bulletin de la statistique générale de la France*, t. VI, p. 404.

Une remarque générale peut être faite à propos de ces diverses statistiques : c'est que dans le domaine de la production agricole, la société par actions est une chose très rare, du moins jusqu'à présent. La production agricole n'est pas à la même échelle que la production industrielle ou l'exploitation commerciale; même là où domine la grande propriété, la propriété peut aisément, pour l'exploitation, être divisée en domaines distincts, et il n'y a pas de nécessité technique qui impose à l'exploitation un cadre qui serait trop grand pour l'entreprise individuelle. Il y a cependant une légère tendance au développement des sociétés par actions dans l'agriculture. On signale quelques cas dans les régions dévastées du nord de la France; dans le midi, pour la viticulture, en Tunisie, pour la viticulture et l'oléiculture, il y a aussi quelques sociétés par actions.

(2) Consulter sur l'industrie à domicile : Schwiedland, *Les formes de l'industrie*, in *Revue d'économie politique*, 1892, et *Essai sur la fabrique collective*, in *Revue d'économie politique*, 1893; *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, 3e édit., article *Verlagssystem*; Allix, *L'industrie à domicile salariée*, in *Annales des sciences politiques*, 1904. On trouvera d'excellentes descriptions de divers types d'industrie à domicile chez Aftalion, *Le développement de la fabrique et le travail à domicile dans les industries de l'habillement*, 1906; Germain Martin, *Le tissage du ruban à domicile dans les campagnes du Velay*, 1913; et du Maroussem, *La question ouvrière*, 1891. Une bibliographie générale des industries à domicile a été publiée par l'Office du travail de Belgique, Bruxelles, 1908.

Une entreprise industrielle peut grouper les ouvriers dans ses propres locaux, sous la surveillance et la direction de l'entrepreneur; c'est le cas le plus fréquent. Dans l'industrie à domicile salariée, les ouvriers ne sont pas rassemblés; chacun travaille à son propre domicile. En voici un exemple : dans la région lilloise, les maisons de confection de vêtements pour hommes emploient des milliers de travailleurs à domicile qui habitent Lille ou les villages environnants; l'ouvrier ou l'ouvrière reçoit de l'entrepreneur la bûche, c'est-à-dire les morceaux d'étoffe et la doublure dûment coupés et roulés en paquets, et le tout retourne à l'atelier patronal sous forme de vêtement fait.

Le cas simple, c'est celui de l'industrie à domicile salariée, où l'ouvrier a avec l'entreprise des relations juridiques analogues à celles de l'ouvrier de fabrique. Il reçoit un ouvrage à faire moyennant un salaire convenu, qui ne peut être qu'un salaire aux pièces puisque l'ouvrier travaille hors de la surveillance de l'employeur. L'employeur fait distribuer le travail au domicile des ouvriers par ses agents, ou les ouvriers vont chercher le travail à l'atelier patronal, ou encore l'employeur installe dans certains centres des bureaux chargés de la distribution du travail et de la réception: ce sont là des modalités qui ne changent rien d'essentiel à ce type d'industrie à domicile.

Mais il y a un autre type d'industrie à domicile, dont nous avons déjà parlé, qu'on peut appeler l'industrie à domicile autonome. L'ouvrier travaille encore chez lui, mais à ses risques; il ne reçoit pas un salaire, mais vend un produit fabriqué par lui. Ce travailleur autonome n'est cependant pas conforme au type historique de l'artisan de métier, car il ne travaille pas directement pour le public; c'est le cas, par exemple, du cordonnier en chambre qui vend sa marchandise à des bazars, marchands de soldes, marchands au déballage.

Il est souvent difficile, en fait, de distinguer l'industrie à domicile salariée de l'industrie à domicile autonome; ce sont deux formes économiques enchevêtrées l'une dans l'autre. D'une façon

générale l'industrie à domicile est un mode d'organisation du travail à contours imprécis, et plein de complications. L'entrepreneur tantôt est en relations avec les travailleurs à domicile par ses propres agents, tantôt traite avec des intermédiaires qui ne sont pas vis-à-vis de lui des salariés, mais plutôt des sous-entrepreneurs se chargeant, à leurs risques, de distribuer l'ouvrage à faire, de vérifier et de rendre l'ouvrage fait, et tirant leur bénéfice de la différence entre le prix global qu'ils reçoivent de l'entrepreneur et les salaires qu'ils paient aux ouvriers. Cet intermédiaire, ou n'est qu'intermédiaire, ou est en même temps ouvrier; il garde alors une partie de la besogne pour lui, ne distribuant à d'autres que ce qu'il ne peut pas faire; il peut prendre avec lui un ou plusieurs auxiliaires, les faire travailler sous sa direction, organiser ainsi un petit atelier; si cet atelier grandit et arrive à grouper une dizaine d'ouvriers, parfois davantage, on sort évidemment tout à fait du cadre de l'industrie à domicile.

Le rôle de l'entrepreneur dans l'industrie à domicile est plutôt commercial que proprement industriel, la transformation industrielle ne s'accomplit pas sous sa direction et sa surveillance; il est seulement acheteur de matières premières et vendeur d'un produit fabriqué. Cependant il est assez fréquent que certaines opérations industrielles s'accomplissent dans les locaux de l'entrepreneur; dans la confection des vêtements, la coupe des vêtements a lieu à l'atelier patronal et les diverses pièces sont ensuite réparties entre les ouvriers. D'autres fois, ce sont les opérations de finissage et d'assemblage qui sont faites dans les locaux de l'entrepreneur. L'ouvrier est le plus souvent propriétaire de son outillage; cependant, quand cet outillage est coûteux, il se peut que l'entrepreneur le lui loue ou le lui vende à crédit, contre paiement à termes espacés, et les relations économiques du travailleur à domicile avec l'employeur se rapprochent encore un peu plus de celles de l'ouvrier d'usine.

Dans beaucoup de cas, il y a possibilité d'organiser le travail ou selon le mode centralisé, en usine ou atelier, ou selon le mode dispersé du travail à domicile. Quelles sont les raisons qui peuvent décider du choix entre ces deux modes d'organisation?

Dans le travail à domicile, l'entrepreneur trouve les avantages suivants :

a) Eviter les frais d'installation et d'exploitation de la fabrique : bâtiments et outillage à acquérir, amortir, renouveler; éclairage, chauffage, assurances, etc... Il n'y a besoin que de bureaux pour recevoir les matières premières ou les marchandises fabriquées, et de quelques ateliers dans le cas où certaines opérations préparatoires ou de finissage sont faites par l'entrepreneur. Il n'y a pas à rémunérer un personnel plus ou moins nombreux de directeurs, ingénieurs, chefs d'ateliers, etc.

b) Utiliser des forces de travail qui, sauf quelques catégories d'ouvriers qualifiés faisant l'article de luxe, se contentent de salaires plus bas qu'à l'usine. Les travailleurs à domicile sont en majorité des femmes qui, pour des raisons diverses, ne peuvent pas ou ne veulent pas aller à l'usine, et pour qui souvent le salaire est une ressource d'appoint.

c) Echapper, soit en droit, soit au moins en fait, à cause de la difficulté des contrôles, à la plupart des prescriptions de la législation ouvrière. C'est ainsi qu'en France, après la loi du 30 mars 1900, réglementant le travail des femmes et des enfants, il y a eu pendant quelques années un mouvement d'extension de l'industrie à domicile aux dépens de la fabrique.

d) Rejeter sur les ouvriers les conséquences des fluctuations qui surviennent dans la production; l'entrepreneur qui emploie le travail à domicile, en emploie plus ou moins, ralentit, accélère, ou supend la distribution de l'ouvrage selon les circonstances, et l'ouvrier passe ainsi par des alternatives de surmenage et de chômage. Dans la fabrique, les capitaux immobilisés contraignent à plus de régularité dans la production; plutôt que de laisser l'outillage inactif, l'entrepreneur fera du stock, et d'autre part, dans les moments de presse, la journée de l'ouvrier ne peut pas être allongée aussi librement que celle de l'ouvrier à domicile.

Voici, par contre, les éléments de supériorité de l'usine sur le travail à domicile.

a) Il y a d'abord le machinisme; l'avantage à ce point de vue est tel que, dès que la technique atteint un certain degré de complication, la question ne se pose même plus entre le travail en fabrique et le travail à domicile. Il est vrai que l'emploi des machines n'est pas impossible dans le travail à domicile; par exemple, la machine à coudre, les diverses machines employées dans la bonneterie et le tissage. Lors de l'apparition des petits moteurs et des procédés de transmission de l'énergie à grande distance, certains auteurs se sont imaginé que, sur le terrain de la technique, le travail à domicile serait désormais l'égal de l'usine, et l'on a fait le rêve de ce que l'on a nommé l'usine au logis. Mais cela n'était pas souhaitable et en fait ne s'est pas réalisé. Le moteur central commandant à l'usine de nombreuses machines est sensiblement moins coûteux qu'une série de petits

moteurs, et dans le cas où ceux-ci présenteraient quelques avantages, il est toujours loisible à l'usine de les employer, tandis que le travail à domicile ne peut pas employer le grand moteur. Même dans les industries où le travail à domicile se sert de machines qui ne sont pas sensiblement différentes de celles qu'emploie l'usine, les machines à l'usine ont été poussées à un point de spécialisation et de perfection technique que la machine du travailleur à domicile ne peut pas atteindre.

b) A l'usine, la division du travail peut aussi être poussée plus loin que dans le travail à domicile, surtout quand elle consiste à faire subir à une même matière première une multiplicité d'opérations successives; l'objet ne peut pas être promené de logis en logis. Grâce à la division du travail, l'usine tire d'une main-d'œuvre peu qualifiée un rendement satisfaisant, et il y a en outre développement parallèle de la spécialisation ouvrière et de la spécialisation des machines.

c) L'ouvrier à l'usine est encadré, soutenu par une organisation, soumis à une discipline. Le milieu du travail est plus salubre; des prescriptions légales rigoureuses y imposent des conditions déterminées de sécurité et d'hygiène. La journée de travail est souvent moins longue et le développement plus grand du machinisme atténue la fatigue corporelle. Il en résulte plus de régularité dans le travail, et souvent une qualité de travail meilleure.

En résumé, l'usine représente un degré supérieur de technique et d'organisation; dans la plupart des cas, l'industrie à domicile ne se défend que par les conditions moins bonnes de travail et de salaire qu'elle fait à l'ouvrier. Au point de vue de l'économie nationale, l'industrie à domicile est un organisme économique inférieur à l'usine; elle gaspille les forces humaines et en obtient un médiocre rendement; elle permet cependant d'utiliser du travail qui n'irait pas à l'usine et serait sans emploi, main-d'œuvre féminine dispersée dans la campagne, main-d'œuvre urbaine occupée aux soins du ménage ou que d'autres considérations éloignent de l'usine (1).

(1) Les statistiques relatives à l'industrie à domicile sont assez incertaines; il en ressort cependant que ce mode d'organisation se rencontre partout et que les travailleurs à domicile sont une fraction notable de la population ouvrière. On trouvera un ensemble de données statistiques relatives au travail à domicile dans le *Handwörterbuch der Staatswissenschaften, loc. cit.*; pour la France, se reporter aux *Résultats statistiques du recensement général de la population effectué le 4 mars* 1906, t. I, 2e part.

En France, il y aurait, d'après le recensement de 1906, pas tout à fait 800.000 ouvriers à façon travaillant à domicile sur un total d'environ

Il y a dans le vaste domaine de l'industrie à domicile une zone inférieure où salaires et conditions du travail sont tels que la condition du travailleur s'abaisse jusqu'au dénuement : c'est la zone du *sweating system*. Le *sweating system* n'est pas un « système », un mode particulier d'organisation du travail, comme tendrait à le faire croire une traduction littérale et inexacte de l'expression anglaise; c'est un état de fait, non point l'état de fait de tous les travailleurs à domicile, mais celui des travailleurs à domicile placés dans les conditions les moins favorables. Des enquêtes faites en divers pays, car le fait du *sweating system* est très commun, ont mis en lumière la misère lamentable de l'ouvrier *sweated*, de l'ouvrière surtout, car c'est principalement la population ouvrière féminine qui y est exposée. Des salaires trop bas pour être autre chose qu'une ressource d'appoint et qui, s'ils sont la seule ressource, empêchent de mourir plutôt qu'ils ne font vivre; une durée de travail qui excède les forces humaines et les épuise et à laquelle il faut pourtant que l'ouvrière s'astreigne pour tâcher de compenser l'insuffisance du salaire horaire; des conditions de logement affreuses, tant par l'exiguïté du local que souvent par son insalubrité et la confusion la plus complète du lieu de travail et de l'habitation : tels sont les trois caractères essentiels du *sweating system* (1).

Considérée dans sa structure, l'industrie à domicile salariée est un type d'organisation intermédiaire entre l'exploitation du travailleur autonome et l'entreprise : l'ouvrier travaille chez lui, il n'est pas soumis à la discipline de l'atelier et garde les apparences du travailleur autonome; la coordination et la centralisation, qui sont le propre de l'entreprise, ne s'appliquent ici qu'à la partie commerciale des opérations, laissant de côté la partie industrielle. Considérée dans son développement historique, l'industrie à domi-

10.200.000 salariés; dans ces travailleurs à domicile, les femmes représentent plus des deux tiers; mais ces données sont en partie conjecturales. D'après les statistiques allemandes, qui sont les plus précises sur ce point, il y aurait, en Allemagne, une tendance à la diminution du travail à domicile, entre 1882 et 1907; cette diminution est le résultat de mouvements en sens divers, l'industrie à domicile ayant gagné du terrain dans certaines catégories de production et en ayant perdu dans d'autres, de sorte qu'il est impossible de parler d'un mouvement général de diminution et de croire que c'est une forme économique en voie de disparition.

(1) Sur le salaire dans l'industrie à domicile en général, et en particulier dans les industries *sweated*, on se reportera au t. II de cet ouvrage, liv. V, chap. II. On trouvera une étude très complète du *sweating system*, avec une bibliographie étendue, dans l'ouvrage de Boyaval, *La lutte contre le « sweating system »*, thèse Nancy, 1911.

cile a été souvent aussi la transition de l'exploitation artisane à la fabrique centralisée. Lorsque le marché s'est élargi, l'artisan perdant le contact avec la clientèle est devenu un ouvrier travaillant à domicile pour le compte d'un marchand; puis les progrès de la technique, donnant la prépondérance au machinisme, ont fait de l'entrepreneur marchand un industriel qui rassemble les ouvriers dans un atelier organisé et dirigé par lui. Telle a été, dans certains cas, la marche des choses. Mais c'est une vue trop étroite que de considérer l'industrie à domicile salariée comme n'étant qu'une forme de transition entre l'exploitation artisane et la fabrique. Dans d'autres cas, elle dérive de l'industrie paysanne domestique; parfois, c'est la fabrique elle-même qui, pour échapper aux sujétions imposées par les lois ouvrières, se décentralise et devient industrie à domicile. D'autre part, l'industrie à domicile peut être instituée comme telle dès l'origine, sans dériver d'un mode antérieur d'organisation de la production. L'entrepreneur, à la recherche d'une main-d'œuvre peu exigeante sur le salaire et qui pour diverses raisons ne peut pas se plier au travail régulier de l'usine, distribue du travail à la population féminine des campagnes et des grandes villes. Il n'y a pas actuellement de raisons de croire que l'industrie à domicile soit en voie de disparaître : en recul sur certains points, elle se maintient ou même progresse sur d'autres, et elle a encore de solides racines dans les conditions économiques du temps présent.

CHAPITRE IV

GRANDES ET PETITES EXPLOITATIONS. LA CONCENTRATION DES ENTREPRISES

L'importance croissante des grandes entreprises, le mouvement qui, dans bien des catégories de production les porte au premier plan et refoule les entreprises plus petites, sont parmi les faits économiques du temps présent de ceux qui s'imposent le plus fortement à l'attention. Grands magasins, grandes compagnies de navigation, grands réseaux de chemins de fer, grandes usines, attestent la puissance de ce mouvement de concentration (1). Les plaintes des petits commerçants, des petits industriels, des artisans, sont, d'autre part, un témoignage sans cesse renouvelé de la pression redoutable qu'exercent sur eux les grandes entreprises. Au cours du XIXe siècle, la concentration a fourni au socialisme quelques-unes de ses thèses fondamentales.

Ce n'est pas un fait entièrement nouveau que les grandes entreprises; dès le XIVe siècle, sinon même avant, il y a eu en France de grands marchands qui faisaient le commerce avec les pays lointains, gens hardis qui couraient des risques et réalisaient de gros gains; les Manduel, les Raymond Seraller, les Digue Raponde, les Bonis, les Jacques Cœur, ont été de puissants personnages; les merciers grossiers, c'est-à-dire les marchands en gros, formaient entre eux des associations dont les chefs étaient investis de pouvoirs étendus (2). La grande industrie est venue plus tard; il suffira ici de rappeler la politique de Colbert à l'égard des manufactures et l'effort fait par lui et après lui pour en encou-

(1) On applique aussi le terme de concentration au groupement d'une catégorie d'entreprises dans une région; on dira, par exemple, que l'industrie de la soierie en France est concentrée dans la région lyonnaise. C'est dans une acception différente que nous prenons ici ce mot, comme signifiant l'accroissement de l'importance moyenne des entreprises.

(2) Levasseur, *Histoire du commerce de la France*, 1911, t. I, liv. III, chap. VI.

rager le développement (1). Mais ce n'est qu'au XIX[e] siècle que la grande entreprise est devenue un élément essentiel de l'organisation économique; la grande industrie surtout, sous sa forme moderne née des progrès de la technique, a commencé à se former en Angleterre à la fin du XVIII[e] siècle, et seulement au siècle suivant a commencé à prendre dans les pays les plus avancés la place prééminente qu'elle occupe maintenant (2).

Il n'y a pas bien longtemps que les statistiques dressées dans un certain nombre de pays fournissent des données précises sur le classement des exploitations par catégories de grandeur. Pour l'agriculture, la donnée principale, mais non d'ailleurs suffisante, est la surface occupée par l'exploitation; pour l'industrie, le commerce, les transports, le classement des exploitations est fait sur la base du personnel occupé, élément que les statistiques fournissent aussi, dans certains cas, pour les exploitations agricoles. Il s'en faut d'ailleurs que les statistiques permettant de classer les exploitations par catégories de grandeur existent en tous pays, et que, là où elles existent, elles soient toujours d'une étendue et d'une précision suffisantes. L'importance du personnel occupé n'est pas, d'autre part, une base de classement qui puisse être tenue pour bien satisfaisante; la considération des forces mécaniques employées a une importance au moins égale à celle du personnel, sinon même supérieure; or, les notions fournies sur ce point sont assez incomplètes et souvent ne peuvent être qu'imparfaitement combinées avec celles qui sont relatives au personnel occupé. Dans cette matière si importante, la documentation statistique présente encore de graves lacunes.

La question des grandes et petites exploitations se pose en matière d'agriculture d'une façon qui n'est pas du tout la même qu'en matière de commerce ou d'industrie; le mouvement de concentration, très sensible dans l'industrie, bien moins dans le commerce, sauf en quelques branches, ne se manifeste pas dans l'agriculture. Aussi ne parlerons-nous d'abord que de l'industrie et du commerce; la question des grandes et petites exploitations en agriculture ne sera examinée qu'à la fin de ce chapitre (3).

(1) Germain Martin, *La grande industrie en France sous le règne de Louis XIV*, Paris, 1899; *La grande industrie en France sous le règne de Louis XV*. Paris, 1900.

(2) Mantoux, *La révolution industrielle au XVIII[e] siècle. Essai sur les commencements de la grande industrie moderne en Angleterre*, Paris, 1906.

(3) Les faits relatifs à la concentration ont été étudiés d'une façon pénétrante par Bourguin, *Les systèmes socialistes et l'évolution économique*,

SECTION I

En ce qui concerne la France, l'état actuel de la concentration dans le commerce et dans l'industrie peut être connu avec une certaine précision depuis 1896. Depuis 1896, en effet, les recensements de la population contiennent des données sur le personnel occupé dans les établissements et sur la répartition des établissements par catégories de grandeur. Des statistiques des forces motrices, établies en 1899, 1901 et 1906, permettent de compléter, au point de vue des éléments matériels, les indications relatives au personnel. La statistique française a pour base l'établissement, défini comme étant la réunion de deux ou plusieurs personnes travaillant ensemble, d'une manière habituelle, sous la direction d'un ou plusieurs représentants d'une même raison sociale. Un individu travaillant seul ne compte pas comme établissement, mais deux associés, ou bien le mari et la femme, travaillant ensemble sans aide, constituent un établissement n'occupant aucun salarié. Les travailleurs isolés formaient, en 1906, 20,7 p. 100 de la population active; les uns sont des petits patrons travaillant sans aide, les autres des ouvriers à domicile travaillant pour le compte d'un ou plusieurs entrepreneurs, soit moyennant un salaire, soit moyennant un prix de façon.

Toutes les données statistiques qui suivent remontent à 1906 pour tout ce qui est de la France. Du recensement de 1911, on peut seulement tirer quelques indications sur les variations survenues dans le nombre des patrons et des salariés. Ces variations ne sont pas très importantes. Il y a une diminution du nombre des patrons, d'environ 250,000, qui provient à peu près également des professions agricoles et des professions industrielles. Il y a une augmentation du nombre des ouvriers dans l'industrie, d'environ 340,000, et une augmentation moindre du nombre des employés, d'un peu plus de 150,000 (1).

3[e] édit., 1907; consulter les chapitres XI à XIII et les annexes placées à la fin du volume.

(1) On trouvera dans le tome I des *Résultats statistiques du recensement des industries et professions* (dénombrement général de la population du 29 mars 1896) l'exposé de la méthode suivie et la comparaison avec les dénombrements antérieurs. Depuis 1906, les recensements effectués dans les années dont le millésime se termine par un 6 renferment principalement des renseignements relatifs aux industries et professions exercées par la population active; ceux effectués dans les années dont le millésime se termine par un 1, principalement des renseignements concernant les caractères

§ 1. — Les données statistiques relatives à la concentration dans le commerce en France (1).

Il y a un très grand nombre d'établissements commerciaux d'importance médiocre. Sur le total des établissements commerciaux, plus du quart (26 p. 100) n'occupent aucun salarié; c'est par exemple, le mari et la femme tenant ensemble un magasin. Là où il y a des salariés, la moyenne des salariés par établissement n'est pas tout à fait de 3 (2,8); elle était de 2,6 en 1896, de 3 en 1901 : variations faibles et sans importance au point de vue de la concentration. Le classement des établissements par ordre de grandeur, d'après l'importance du personnel occupé, fait ressortir le grand nombre des petits établissements, et cela sans modification importante entre 1896 et 1906.

Établissements occupant	Nombre d'établissements dans chaque catégorie (p. 10.000). en 1906	en 1896
De 1 à 5 salariés	9.265	9.258
De 6 à 50 »	708	723
De 51 à 500 »	26	19
Plus de 500 »	1	0
	10.000	10.000

Les statistiques fiscales dressées à l'occasion du recouvrement de l'impôt de la patente confirment les données tirées des recensements de la population : le nombre des établissements commerciaux est considérable et n'est pas en décroissance.

Pour se donner, au point de vue statistique, l'impression de l'importance des grands établissements, il faut considérer, non plus la répartition des établissements par catégories de grandeur, mais la répartition du personnel entre ces établissements. Les établissements occupant plus de dix employés occupent plus du tiers

civils des habitants, la famille, les habitations. En 1899, l'Office du travail a fait une statistique des forces motrices à vapeur et hydrauliques, qui a été mise à jour lors du recensement de 1901; une statistique nouvelle a été faite à l'occasion du recensement de 1906 (*Statistique des forces motrices en 1906*, Paris, 1911). Sur le mouvement de la concentration en France depuis 1914, Cf. Cauboue, *La concentration des entreprises en France de 1914 à 1919*, in *Revue d'économie politique*, 1920.

(1) On trouvera dans les *Résultats statistiques du recensement général de la population effectué le 4 mars 1906* l'énumération des professions que la statistique range sous la rubrique commerce.

du personnel (34,1 p. 100), et ceux qui occupent de un à cinq employés, alors qu'ils représentent plus des neuf dixièmes du total des établissements (92,65 p. 100), n'occupent qu'un peu plus de la moitié du personnel (54,4 p. 100); mais ceci encore démontre combien il serait inexact de se représenter les petits et moyens établissements commerciaux comme en décadence sensible. Voici la répartition du personnel entre les établissements en 1906 et en 1896 :

Établissements occupant	Nombre de salariés dans chaque catégorie (p. 1.000). en 1906	en 1896
De 1 à 5 salariés	544	556
De 6 à 10 »	115	123
Plus de 10 »	341	321
	1.000	1.000

De 1896 à 1906, le personnel a diminué dans les deux premières catégories et s'est accru dans la troisième, mais le mouvement a peu d'ampleur.

Il faut tenir compte de ce que les statistiques, pour ce qui est du degré de concentration, restent en deçà de la réalité. En effet, elles comptent comme établissements distincts ceux qui sont situés dans des communes différentes, alors même qu'ils dépendent d'une seule entreprise : il en est ainsi, par exemple, des maisons à succursales multiples. D'autre part, il y a dans la vie économique toutes sortes de dépendances que la statistique ne peut pas connaître : des débits de boissons sont installés par de grands brasseurs ou distillateurs, des boulangeries le sont par un minotier, des magasins de chaussures par une fabrique de chaussures; le magasin, en apparence autonome, est soutenu et commandité par l'usine, il n'en est, en réalité, que le prolongement. Il y a donc, au-dessous de la concentration visible, une concentration occulte. Mais cela ne modifie pas radicalement les conclusions à tirer des constatations statistiques; il est incontestable qu'il y a une foule de petits et moyens établissements commerciaux, et rien ne permet de penser qu'ils soient en voie de disparaître.

Il y a dans certaines catégories de commerce une très forte concentration : notamment dans les banques et dans l'assurance, où quelques puissantes sociétés tiennent presque toute la place. Pour le commerce de détail, il y a un petit nombre d'établissements géants connus de tout le monde; mais la formation de ces très grands établissements n'a pas fait disparaître les petits et

moyens détaillants. Il est vrai que de ces détaillants une forte proportion est fournie par les commerces de l'alimentation et particulièrement par le commerce des boissons. La France comptait avant la guerre de 1914 près de 500,000 débitants de boissons (482,704 en 1913) (1), dont plus de la moitié ne donnaient pas à manger, mais seulement à boire; les personnes disposées à se réjouir de la grande quantité des petites exploitations indépendantes que révèlent les statistiques trouveront dans ce chiffre un sujet de méditation. Mais, abstraction faite du commerce des boissons, le nombre des petites exploitations indépendantes demeure élevé.

§ 2. — Les données statistiques relatives à la concentration dans l'industrie en France (2).

L'industrie offre un plus haut degré de concentration que le commerce. Cependant il y a dans les statistiques la constatation d'un grand nombre de petits établissements industriels. En 1906, 10 p. 100 des établissements industriels n'occupent aucun salarié; dans ceux qui emploient des salariés, le nombre moyen de personnes salariées par établissement est légèrement supérieur à 6 (6,1), contre 5,5 en 1896. Le classement des établissements par catégories de grandeur, d'après l'importance du personnel occupé, donne le tableau suivant :

	Nombre d'établissements dans chaque catégorie (p. 10.000).	
Établissements occupant	en 1906	en 1896
De 1 à 5 salariés......	8.736	8.790
De 6 à 50 »	1.116	1.081
De 51 à 500 »	138	121
Plus de 500 »	10	8
	10 000	10.000

En rapprochant ce tableau de celui qui est relatif aux établissements commerciaux, on voit clairement que la concentration est plus forte dans l'industrie; dans le commerce, la première catégorie tient une plus grande place que dans l'industrie, et les trois

(1) Après la guerre, dans les frontières nouvelles, leur nombre est un peu moindre (411.000 en 1919).

(2) L'industrie comprend ici : les industries extractives et de transformation, les transports moins les chemins de fer, les services publics industriels.

autres en tiennent une moindre. Il est vrai qu'il conviendrait de tenir compte de ce que la signification du personnel occupé, au point de vue de l'état de la concentration, n'est pas la même dans l'industrie et le commerce. Un établissement industriel qui occupe dix ouvriers est peu de chose, tandis qu'avec dix employés un établissement commercial peut déjà être, dans certaines branches de commerce, une maison qui compte; il faudrait donc opérer une sorte de décalage pour comparer exactement le commerce et l'industrie.

La répartition du personnel entre les établissements industriels classés par catégories de grandeur (transports non compris) donne le tableau suivant :

	Nombre de personnes occupées dans chaque catégorie (p. 100).	
Établissements occupant	en 1906	en 1896
De 1 à 10 salariés......	32	36
De 11 à 100 »	27	28
Plus de 100 »	41	36
	100	100

Entre 1896 et 1906, la première catégorie a sensiblement perdu de son importance au point de vue du personnel occupé, la seconde a légèrement perdu, la troisième a sensiblement gagné; 41 p. 100 du personnel travaille dans ce qu'on peut convenir d'appeler la grande industrie. Il faut d'ailleurs tenir compte, comme pour le commerce et pour les mêmes raisons, de ce que les constatations statistiques restent en deçà de l'état réel de la concentration.

Si on examinait l'état de la concentration par groupes industriels, au lieu de se contenter de moyennes, on trouverait entre les groupes de grandes différences. Dans la métallurgie du fer et de l'acier, plus de 99 p. 100 du personnel travaille dans des établissements occupant plus de 50 personnes (99,58 p. 100), et plus de 85 p. 100 dans ceux qui occupent plus de 500 personnes (85,35 p. 100); dans les mines, les proportions sont respectivement de 98,40 p. 100 et 86,76 p. 100; dans les services publics industriels, de 94.13 p. 100 et 78,66 p. 100. Par contre, dans la boulangerie et pâtisserie, près de 80 p. 100 du personnel travaille dans des établissements occupant de 1 à 5 personnes (79,88 p. 100); dans les fabriques de conserves de poisson et de viande, plus de 73 p. 100 (73,46 p. 100); dans la confection des vêtements, près de 59 p. 100 (58,75 p. 100); dans le charronnage et la carrosserie, 60 p. 100.

La répartition du personnel est un indice assez imparfait de l'état de la concentration dans l'industrie. Il y a un autre élément dont l'importance est considérable : c'est la répartition entre les établissements industriels des forces mécaniques. Quelques indications sur cette répartition en France vont nous montrer qu'elle est à l'avantage des grands établissements (1).

Dans l'ensemble des établissements industriels employant des salariés (industries extractives et de transformation), la proportion de ceux qui emploient de la force motrice va croissant avec l'importance de ces établissements.

Établissements occupant	Nombre d'établissements industriels employant la force motrice dans chaque catégorie (sur 100).
De 1 à 5 salariés..........	7
De 6 à 20 »	29
De 21 à 100 »	61
De 101 à 500 »	91
Plus de 500 »	99

La puissance moyenne en chevaux-vapeur, par catégories de grandeur d'établissements, donne une indication analogue.

Établissements occupant	Puissance moyenne en chevaux-vapeur par établissement.
De 1 à 5 salariés..........	10
De 6 à 20 »	21
De 21 à 100 »	53
De 101 à 500 »	222
Plus de 500 »	1.641

Enfin, le calcul de la puissance en chevaux-vapeur employée pour cent salariés occupés donne les résultats suivants :

Établissements occupant	Puissance en chevaux-vapeur pour 100 salariés dans chaque catégorie.
De 1 à 5 salariés.........	38
De 6 à 20 »	60
De 21 à 100 »	77
De 101 à 500 »	100
Plus de 500 »	136

Conclusion des constatations relatives à la répartition de la force motrice : la force motrice est bien plus du côté des moyens

(1) *Statistique des forces motrices en 1906, Publication de la statistique générale de la France*, 1911.

et des grands établissements que des petits, elle est plus du côté des grands que des moyens, et dans la hiérarchie des puissances économiques, c'est là un élément capital.

§ 3. — La concentration industrielle dans divers pays.

En ce qui concerne les industries extractives et de transformation, divers recensements faits dans la période de temps comprise entre 1902 et 1907 permettent une vue d'ensemble s'étendant à plusieurs pays (1). L'intérêt de cette comparaison entre plusieurs pays est qu'elle témoigne d'une assez grande uniformité dans l'allure générale du phénomène. La France est comprise parmi les pays comparés entre eux. Les données ci-dessous exposées ne sont pas construites tout à fait sur la même base que celles qui ont été utilisées dans les paragraphes précédents. Il y entre, non pas seulement les établissements tels que les définit la statistique française (deux ou plusieurs personnes travaillant ensemble sous la direction d'un ou plusieurs représentants de la même raison sociale), mais les travailleurs isolés, des gagne-petit comme le raccommodeur de porcelaine criant son métier par les rues : Crainquebille figure un établissement. Il en résulte que la proportion des petits établissements se trouve exagérée.

Les établissements étant rangés, dans les divers pays étudiés, en six catégories de grandeur, la première question est de savoir combien il y a d'établissements dans chaque catégorie. Voici le tableau qui donne la réponse à cette question.

ÉTABLISSEMENTS OCCUPANT	FRANCE	ALLEMAGNE	LUXEMBOURG	AUTRICHE	SUISSE	DANEMARK
1 à 5 personnes.....	96,75	89,43	93,19	94,09	92,42	92,87
6 à 10 »	1,52	4,70	3,25	3,12	3,24	3,54
11 à 20 »	0,80	2,46	1,56	1,23	2,00	1,85
21 à 50 »	0,54	1,97	1,01	0,84	1,36	1,11
51 à 100 »	0,19	0,78	0,42	0,35	0,56	0,37
Plus de 100 »	0,20	0,66	0,57	0,37	0,42	0,26
	100.00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

(1) *Bulletin de la Statistique générale de la France*, t. II, 1912-1913 ; *Les industries et la concentration industrielle en divers pays.*

Ce qui ressort de ce tableau, c'est qu'au point de vue du nombre les petits établissements ont une énorme prépondérance. Si l'on convient d'appeler petits établissements ceux où sont occupées de une à cinq personnes, moyens établissements ceux où sont occupées de six à cent personnes, grands établissements ceux où sont occupées plus de cent personnes, il apparaît que l'importance numérique de la première catégorie est représentée par des chiffres compris, pour les six pays inscrits au tableau, entre 90 p. 100 et 97 p. 100, celle de la seconde par des chiffres compris entre 3 p. 100 et 10 p. 100, celle de la troisième par des chiffres inférieurs à 1 p. 100.

Il est vrai que dans ce tableau la proportion des petits établissements se trouve exagérée, comme on l'a dit, par le fait qu'on a compté comme tels des travailleurs isolés; aussi les chiffres ne concordent-ils pas, pour notre pays, avec ceux qui ont été donnés précédemment. Mais la proportion des petits établissements demeure très forte si on ne compte comme établissements que ceux où travaillent au moins deux personnes : elle est encore comprise entre 88 p. 100 et 92 p. 100. La petite industrie représente environ les neuf dixièmes des établissements.

Voici maintenant la seconde question. Comment le personnel occupé est-il réparti entre les six catégories d'établissements? Le tableau ci-dessous donne cette répartition en nombres proportionnels.

ÉTABLISSEMENTS OCCUPANT	FRANCE	ALLEMAGNE	LUXEMBOURG	AUTRICHE	SUISSE	DANEMARK
1 à 5 personnes.....	54,02	28,78	36,86	43,72	39,22	47,04
6 à 10 »	4,87	6.58	5,86	6,46	6,03	8,72
11 à 20 »	4,83	6,77	5,63	4,98	6,99	8,35
21 à 50 »	6,73	11,77	7,90	7,47	10,82	10,60
51 à 100 »	5,17	10,31	7,29	6,87	10,13	8,06
Plus de 100 »	24,38	35,79	36,46	30,50	26,81	17,23
	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Si nous distinguons comme tout à l'heure les petits, les moyens et les grands établissements, nous trouvons que la première catégorie représente, selon les pays, de 28 p. 100 à 54 p. 100 du

personnel occupé, la seconde de 21 p. 100 à 36 p. 100, la troisième de 17 p. 100 à 37 p. 100. Il y a un contraste saisissant entre la faiblesse numérique des moyens et des grands établissements et l'importance du personnel qu'ils occupent. Encore, comme dans le premier tableau, l'importance des petits établissements se trouve-t-elle majorée par le fait d'avoir compté comme petits établissements les travailleurs isolés (1).

Les chiffres donnés dans les tableaux ci-dessus sont des moyennes valables pour l'ensemble des industries extractives et de transformation. Mais il y a entre les groupes industriels de grandes différences. La concentration est particulièrement forte dans les groupes suivants : les mines, les industries chimiques, les industries textiles, la métallurgie et le travail des métaux ordinaires, le travail des pierres et terres au feu. Elle tombe au point le plus bas dans les groupes suivants : les industries du vêtement et de la toilette, les industries de l'alimentation, la vannerie, la sparterie, le cannage, les industries du bois (2).

SECTION II

§ 1. — Les causes de la concentration. Les éléments de supériorité des grandes exploitations.

La concentration a ses raisons d'être dans deux catégories de faits. Il y a, d'une part, les faits qui assurent la supériorité technique des grandes exploitations; il y a, d'autre part, les modifications qui se sont produites dans le milieu économique et dans l'état des besoins, et sans quoi la supériorité technique des grandes exploitations n'aurait pas pu se développer.

(1) Au point de vue de la constitution économique de la France, il est intéressant de noter qu'elle se caractérise par une proportion très élevée des petits établissements et du personnel occupé dans ces établissements. Mais, si on ne compte que les établissements d'au moins six personnes, la constitution de la France est tout à fait analogue à celle des autres pays cités au tableau : l'effectif moyen par établissement d'au moins six personnes y est de 37, contre 36 en Allemagne et 34 en Autriche.

(2) Les résultats des recensements allemands qui sont parmi les plus complets, et la répartition en Allemagne des exploitations industrielles, commerciales, agricoles, par ordre de grandeur, en 1882, 1895 et 1907, sont exposés de la façon la plus détaillée dans la collection *Statistik des deutschen Reichs*. Pour les autres pays, on trouvera dans Bourguin, *op. cit.*, Annexes I, IV, V, de nombreuses indications, ainsi que dans le *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, 3e édit., article *Beruf und Berufsstatistik*.

A. La supériorité technique des grandes exploitations tient à des faits multiples.

1° La décomposition du travail soit entre les forces humaines, sont entre les forces mécaniques, peut être poussée plus avant dans la grande exploitation. Celle-ci bénéficie donc plus complètement des avantages qui y sont attachés.

2° Les avantages du machinisme — en élargissant le sens de ce mot pour y englober tout l'ensemble des progrès techniques — sont aussi mieux assurés à la grande exploitation. Les installations et les outillages complexes et coûteux, la mise au point des procédés nouveaux, les essais aléatoires et souvent infructueux, cela suppose une puissance de capital que n'ont pas les petites entreprises. En ce qui concerne les machines proprement dites, il est constant que le prix de revient par unité de force produite est en rapport avec la puissance de la machine et varie en sens inverse; la spécialisation des machines de travail, qui remplace de plus en plus l'ancienne division du travail décrite par Adam Smith, dépend dans une large mesure de la grandeur de l'exploitation.

3° La grande entreprise, à raison de l'ampleur de ses affaires et des rémunérations qu'elle peut offrir, attire à elle les meilleurs techniciens, les capacités les plus éprouvées. L'intelligence est, dans le jeu des affaires, un atout nécessaire, et on ne l'obtient qu'en la payant très cher; les grandes entreprises paient le prix qu'il faut et elles sont gouvernées par une élite.

4° Il y a dans toute entreprise des frais généraux, c'est-à-dire des dépenses qui se répartissent sur l'ensemble de l'exploitation, sans pouvoir être mises au compte de tel produit en particulier. C'est, par exemple, le loyer ou le prix d'achat des locaux; ce sont les dépenses de chauffage, d'éclairage, d'assurance; ce sont les salaires de certaines catégories de personnel, telles que caissiers et comptables. Ces dépenses ne s'accroissent pas proportionnellement au chiffre des affaires faites; elles sont relativement moindres pour les grandes entreprises.

5° La grande exploitation est en situation d'obtenir de meilleures conditions pour ses achats ou ses ventes ou le crédit dont elle a besoin. Pour les achats, parfois pour les transports, elle bénéficie du traitement de faveur que l'on fait aux gros clients. Pour les ventes, elle peut se passer d'intermédiaires onéreux, entrer par ses propres agents en relations directes avec la clientèle, forcer de nouveaux débouchés en faisant des sacrifices; elle peut accepter les commandes les plus considérables et les plus urgentes, en portant sur leur exécution tout l'effort de son personnel et de son outillage.

6° Il est loisible à la grande exploitation de prendre sur chaque affaire un bénéfice moindre, puisqu'elle fait beaucoup d'affaires, de sorte que, toutes choses égales, elle peut consentir des prix plus bas.

Ce sont là les éléments les plus généraux de la supériorité des grandes entreprises. Si l'on examinait séparément chaque catégorie d'exploitations, on en trouverait d'autres qui sont propres à chacune d'elles. Par exemple, dans quelques industries, les sous-produits, l'utilisation des déchets, sont une source de bénéfices où n'ont accès que les grandes exploitations, parce qu'il faut pour cela des fabrications importantes. Dans les grands magasins de vente au détail, la variété des articles, leur renouvellement rapide, sont un attrait pour la clientèle, en même temps que la rotation accélérée du fonds de roulement est avantageuse pour l'entreprise. Dans les grandes banques à succursales multiples, il y a la compensation des risques par leur diversité et leur morcellement; la constante utilisation des capitaux qui sont envoyés, selon les circonstances, d'une succursale à une autre; le prestige tiré par la maison de la grandeur de son capital, du chiffre de ses dépôts, de la multiplicité des guichets ouverts sur tous les points du territoire. Pour les chemins de fer, la difficulté de faire une concurrence efficace à un réseau bien constitué, l'avantage évident des ententes et des fusions, la nécessité d'obtenir une concession de l'Etat, ont été des causes actives de concentration.

B. Tous ces éléments intrinsèques de supériorité de la grande exploitation ne pouvaient agir que dans un milieu économique favorable; le milieu économique moderne est très propre à permettre et favoriser l'essor de la grande exploitation. Il fallait pour cela un marché élargi. Il y a une corrélation certaine entre l'état des besoins et l'organisation de la production. Aux anciens marchés locaux, n'exprimant chacun qu'une faible somme de besoins, était adaptée la production artisane. A un marché devenu national, et dans bien des cas mondial, un autre mode de production était nécessaire. L'organisation de la production s'est dilatée à la mesure du marché agrandi. La concentration et l'uniformisation des besoins ont créé les larges débouchés nécessaires à la production par masse qui est le propre de la grande industrie moderne. Il fallait aussi un milieu juridique qui n'entravât pas le développement de la production, et ce milieu c'est celui que résume le principe de libre concurrence. La grande industrie, à

travers bien des résistances, a forgé l'organisation juridique indispensable à son développement. C'est un fait remarquable qu'en Angleterre la première industrie parvenue à l'état de grande industrie a été l'industrie cotonnière; de date récente, elle était relativement libre; elle n'était pas soumise à la protection oppressive qui pesait sur la vieille industrie nationale, l'industrie lainière. Plus vite que celle-ci, qui était alourdie par ses privilèges et sa réglementation, elle a évolué de la forme artisane à la forme industrielle (1).

L'énoncé des causes de supériorité de la grande exploitation permet de comprendre pourquoi dans le commerce la concentration est en général moindre que dans l'industrie. La supériorité que la grande exploitation tire du machinisme est inexistante en matière de commerce. La décomposition du travail, en outre, joue dans les exploitations commerciales un rôle moins important que dans l'industrie. Il y a encore autre chose qui peut expliquer l'état de moindre concentration du commerce. C'est le petit commerce de détail qui, malgré la concurrence des grands magasins et des maisons à succursales multiples, résiste à la concentration; c'est lui qui fait apparaître dans les statistiques cette multitude d'exploitations infimes. Il conserve pour bien des gens, pourvus d'un très modeste capital, beaucoup d'attrait; il est pour eux l'indépendance et, malgré tous les déboires éprouvés par ceux qui tentent cette chance, l'espoir de réussir là où d'autres ont échoué; on croit volontiers, bien à tort, que la conduite d'une petite exploitation commerciale suppose un moindre degré de capacité professionnelle acquise que celle d'une petite exploitation industrielle. Ainsi se renouvellent sans cesse ces petits établissements, dont beaucoup n'ont qu'une existence éphémère, et qu'on ne croirait pas devoir rester si nombreux, si l'on s'en tenait à la seule considération des forces économiques en jeu.

§ 2. — Les modes de réalisation de la concentration. Les fusions. Les maisons à succursales. L'intégration.

Supposons une entreprise en voie de croissance; elle peut s'agrandir par divers procédés.

A. L'entreprise peut grandir par croissance interne, créant elle-même les éléments nouveaux qui viennent s'ajouter à l'exploitation originaire. Elle peut aussi grandir par fusion avec d'autres entreprises. La fusion peut s'opérer de telle manière qu'une nouvelle individualité économique et juridique soit substituée à celles

(1) Mantoux, *op. cit.*, 1re part., chap. I; 2e part., chap. II.

qui font l'opération : par exemple, deux entreprises de puissance égale fusionnent; en général, la raison sociale et l'administration de l'entreprise nouvelle ne seront celles ni de l'une ni de l'autre des entreprises anciennes, mais un composé des deux. Dans d'autres cas, la fusion est une incorporation de l'une des entreprises à l'autre; la plus grande absorbe la plus petite, la fait disparaître, mais sans que cela porte atteinte à sa propre individualité qui en reçoit seulement un afflux de forces nouvelles.

Par le développement des sociétés par actions, les fusions de tout genre sont devenues bien plus faciles; échange d'actions, remplacement des actions d'une société ancienne par celles d'une société nouvelle, ce sont des opérations financières fréquentes. L'entreprise par actions rend plus aisées, non pas seulement les fusions proprement dites, mais des sortes de demi-fusions, des alliances d'intérêts, toutes sortes de combinaisons industrielles et financières qui amalgament à des degrés divers les intérêts de deux ou plusieurs entreprises; c'est une forme d'entreprise beaucoup plus souple que l'entreprise individuelle. Elle permet encore de réaliser la fusion économique de deux ou plusieurs entreprises sans faire disparaître l'individualité juridique de chacune d'entre elles. Une société par actions qui détient la majorité des actions d'une autre gouverne celle-ci, puisqu'elle est maîtresse de la nomination des administrateurs; de même, un groupe financier qui détient la majorité des actions de plusieurs sociétés fait en réalité de celles-ci, malgré leur autonomie apparente, une entreprise unique soumise à sa volonté; les trusts ont usé de ce procédé.

B. L'entreprise peut grandir en développant sur place l'établissement originaire; ou bien elle peut essaimer, créer des succursales, les créer de toutes pièces ou bien acquérir en divers lieux des exploitations déjà en fonctionnement. Nous sommes alors en présence de l'entreprise à établissements multiples, forme économique qui, dans certains cas, naît du développement d'une entreprise originairement simple, qui, dans d'autres cas, est, dès l'origine, instituée comme telle.

C'est en matière de commerce et de banque que le système de la multiplicité des établissements a pris le plus d'ampleur : la maison à succursales est un type commercial dont les caractères sont intéressants (1). Pour ce qui est des banques, le système

(1) Moride, *Les maisons à succursales multiples en France et à l'étranger*, Paris, 1913 ; Nestler-Tricoche, *Les magasins à succursales multiples et l'organisation du commerce de détail aux Etats-Unis*, in *Revue d'économie politique*, 1921.

des succursales sera étudié plus tard (*infra*, liv. III, chap. IV). Pour ce qui est du commerce, c'est dans le commerce de détail que le système est le plus florissant. En Angleterre, en France, en Allemagne, il y a un grand nombre d'entreprises à maisons de vente multiples : dans les divers commerces de l'alimentation, dans la cordonnerie, l'habillement, la pharmacie, la librairie, etc... Il y a en France des entreprises qui ont jusqu'à cinq cents succursales; en Angleterre, on en cite qui dépassent le millier.

La raison d'être du système, c'est, pour le commerçant, de se rapprocher de l'acheteur. Tandis que le grand magasin genre « Louvre » ou « Bon Marché » s'efforce d'attirer l'acheteur par sa masse impressionnante et sans cesse accrue, la maison à établissements multiples se disperse pour aller à lui, chez lui. Les deux procédés peuvent d'ailleurs se combiner, et tel « grand magasin » parisien a des succursales dans diverses villes de province. Se disperser pour aller à la clientèle c'est aussi se différencier, s'il le faut, selon la clientèle. Telle entreprise aura des succursales d'allure simple pour la petite ville et les quartiers populaires des grandes villes, et en aura d'éclatantes pour les quartiers de luxe; ni la qualité de la marchandise, ni surtout les prix n'y seront pareils. Le grand magasin à local unique vise aussi plusieurs clientèles, mais ne peut aller aussi loin dans la différenciation.

Les points faibles du système, c'est, d'une part, qu'il coûte cher, car vingt, cinquante ou cent locaux de grandeur médiocre font à l'entreprise plus de frais qu'un très grand local unique; c'est, d'autre part l'organisation des relations entre les multiples établissements et la maison mère ou l'administration centrale. A la tête de chaque établissement, il y a un directeur ou gérant; il n'est pas toujours aisé de concilier ce que le directeur ou le gérant doit avoir d'indépendance avec la nécessité d'une subordination des parties à l'ensemble; il y a place ici pour bien des modalités.

Dans l'industrie aussi nous rencontrons des entreprises à établissements multiples; les cas les plus intéressants sont ceux où il y a intégration (voir *infra*, même paragraphe); mais il peut y avoir multiplicité d'établissements sans intégration. Voici, par exemple, une entreprise qui exploite plusieurs papeteries, ou plusieurs filatures de coton, ou plusieurs tissages de soie. Pourquoi cette dispersion d'efforts? Pourquoi fonder de nouvelles exploitations au lieu d'agrandir les anciennes? Ou pourquoi, dès l'origine, en fonder plusieurs? Il peut y avoir à cela divers avantages : s'établir dans une région où la main-d'œuvre est abondante et

experte; se rapprocher des centres d'approvisionnement en matières premières, se placer à la source d'une force motrice comme, par exemple, la houille blanche (c'est ainsi que l'utilisation des forces motrices hydrauliques a beaucoup développé l'industrie dans les régions montagneuses comme le Dauphiné), ou encore se mettre à la portée de la clientèle. Le changement incessant des conditions économiques fait naître toutes sortes de raisons pour une entreprise de se disperser plutôt que de s'agrandir sur place.

Les droits de douane jouent parfois un rôle important ici; quand un marché est fortement protégé par une barrière de douanes, les maisons étrangères, au lieu d'exporter, peuvent trouver des avantages à y fonder des succursales ou des filiales. Diverses maisons françaises ou belges ont procédé de cette façon en Russie. Il y a, d'autre part, des pays qui, très fortement industrialisés et parvenus, pour ce qui est du marché intérieur, à un point de saturation, projettent au dehors des succursales ou des filiales; certaines industries suisses font ainsi. Mouvement d'attraction vers certains pays, mouvement d'expansion hors de certains autres, les deux mouvements se complètent.

C. La concentration peut être accompagnée ou non d'intégration. Qu'est-ce que l'intégration? L'intégration suppose essentiellement la diversité des objets de l'exploitation dans l'unité d'entreprise, mais ce n'est pas une condition suffisante. Quand, entre les divers objets de l'exploitation, il n'y a aucun lien nécessaire, c'est une particularité sans intérêt propre et qu'il suffit de mentionner. Par exemple, le même entrepreneur se trouve diriger à la fois, par suite des circonstances, une fabrique de sucre et un tissage de coton, ou bien une entreprise fondée pour extraire le sel des eaux marines et qui a de grands terrains au bord de la mer en utilise une partie à la culture de la vigne.

Bien plus nombreux et plus intéressants sont les cas où les diverses sortes d'exploitations réunies dans une même entreprise concourent à une même fin économique. Une compagnie de chemins de fer a des ateliers où elle répare elle-même son matériel, et elle a des hôtels pour recevoir les voyageurs qu'elle transporte. Une société métallurgique acquiert une mine de houille ou de fer pour assurer son approvisionnement. Une maison d'édition a une imprimerie et une librairie. Toutes les fois qu'avec la diversité des exploitations il y a l'unité de fin économique, on est en présence du fait appelé intégration (1).

(1) Bourguin, *Les systèmes socialistes et l'évolution économique*, Paris,

Les cas d'intégration peuvent se ramener à deux catégories, selon que les opérations économiques diverses par leur objet et réunies dans la même entreprise se succèdent ou ne se succèdent pas dans le temps.

Représentons-nous la production comme un mouvement continu qui amène les biens de l'état de matières premières à celui de produits achevés et les distribue entre les consommateurs; le blé se transforme en farine, et la farine en pain; le minerai de fer devient de la fonte, et la fonte de l'acier. Ces mouvements combinés se décomposent en une série de transformations partielles, qui sont comme des étapes successives. Si le produit franchit dans la même entreprise plusieurs étapes, c'est de l'intégration de la première catégorie, que nous appellerons intégration verticale : une entreprise métallurgique extrait de ses mines son charbon et son minerai de fer, fait avec son charbon du coke, avec son coke et son minerai de la fonte, avec sa fonte de l'acier.

A une même étape des transformations industrielles un produit peut servir à divers emplois; avec de l'acier, on peut faire une lime, une plaque de blindage, un obus, une paire de ciseaux. Si les divers emplois possibles d'une même matière voisinent dans une même entreprise, c'est une intégration de la seconde catégorie, que nous appellerons intégration horizontale. Tel est le cas du grand magasin de vente au détail où l'on trouve de tout : articles de ménage, outils, jouets, vêtements, bijoux, meubles, livres, photographies, appareils de chauffage ou d'éclairage..., bref de tous les produits achevés destinés à la vente par petites quantités. Indifférent quant à la chose vendue, le grand magasin tire son unité de ce qu'il vend des objets destinés à l'acheteur au détail, au public non professionnel.

Les deux sortes d'intégration peuvent d'ailleurs se combiner. Une grande firme métallurgique fait de l'intégration de la première sorte quand elle exploite à la fois des mines, des hauts fourneaux, des aciéries, des laminoirs et elle fait de l'intégration de la seconde sorte quand elle exploite en même temps diverses usines de produits achevés, où elle transforme en biens de consommation sa fonte, son fer et son acier. Un grand magasin de vente au détail qui, par la variété de ses rayons, est un type excellent d'intégration de la seconde sorte, en fait aussi de la

3e édit., 1907, chap. XI, sect. I : Passama *L'intégration du travail. Formes nouvelles de la concentration industrielle*, Paris, 1910.

première sorte s'il entreprend de faire fabriquer dans ses ateliers ou par des travailleurs salariés à domicile quelques-uns des produits qu'il offre au public.

L'intégration se réalise par toutes sortes de procédés. Une entreprise peut, dès l'origine, avoir été fondée comme entreprise intégrée à objets multiples; ou bien, entreprise simple à l'origine, elle réalise l'intégration en étendant son activité à de nouveaux objets. En fait, l'intégration étant un phénomène assez récent, c'est surtout sous cette seconde forme qu'elle s'est réalisée. Dans l'industrie métallurgique par exemple, qui est une des plus fortement intégrées, c'est par différenciations et agrandissements successifs que se sont constituées les grandes firmes actuelles en France, en Angleterre, en Allemagne, aux Etats-Unis, en Belgique (1). Ces agrandissements successifs se font eux-mêmes de diverses manières : l'entreprise peut constituer une exploitation entièrement nouvelle; elle peut acquérir une exploitation fonctionnant déjà; elle peut aussi la prendre à bail, ce qui n'implique pas une mise de fonds aussi importante; elle peut fusionner avec une autre. Dans d'autres cas, l'intégration sera réalisée par une entente entre deux ou plusieurs entreprises, et il y en a de nombreux exemples dans l'industrie métallurgique. Par exemple, des sociétés métallurgiques françaises ont cédé à des sociétés belges ou allemandes des participations dans des mines de fer, et ont obtenu en échange des participations dans des charbonnages; plusieurs entreprises s'entendent pour rechercher en commun des gisements de houille et, si elles en découvrent, fondent une filiale pour obtenir la concession et l'exploiter.

Le mouvement très vif d'intégration qui s'est produit dans diverses industries à la fin du XIXe siècle et qui continue, s'explique par les avantages que l'intégration procure.

Ces avantages sont d'abord ceux de la concentration, qui nous sont connus. Mais il y a d'autres avantages attachés au fait que, dans une même entreprise, des exploitations différentes sont groupées en vue d'une fin commune. Dans l'intégration de la première sorte, il y a la suppression des antagonismes que fait naître la scission, en entreprises séparées, du processus de la production : antagonisme entre le producteur de matières premières et le producteur de demi-fabricats, entre celui-ci et le producteur de biens achevés, etc. Par exemple, il y a avantage,

(1) Vignes, *Le bassin de Briey et la politique de ses entreprises sidérurgiques ou minières*, in *Revue d'économie politique*, 1912 et 1913.

pour une entreprise qui exploite des hauts fourneaux, à les alimenter de coke et de minerai par ses propres mines et cokeries et à leur donner comme débouchés ses propres aciéries; ce sont des prix plus bas, plus stables, et c'est soustraire la matière première aux tentatives d'accaparement que pourrait faire un trust ou un cartel (sur les cartels et les trusts, voir *infra*, chap. v). Dans l'intégration de la seconde sorte, l'avantage est d'atteindre par la diversité des exploitations une clientèle plus étendue, plus différenciée, et d'atténuer ainsi les risques commerciaux en les compensant les uns par les autres; on craint moins la mévente si l'on produit des articles divers que si l'on en produit un seul. En particulier, dans le cas du grand magasin de vente au détail, l'étalage côte à côte de tant d'articles différents est pour l'acheteur une tentation, et tel qui entrait là pour faire une seule emplette, en sort ayant dépensé plus qu'il n'eût voulu. Et cela permet encore, parmi tant d'articles, d'en sacrifier un qu'on vendra à perte, mais qui servira d'amorce.

Aussi l'entreprise intégrée est-elle un organisme économique plus puissant que l'entreprise simple; elle est plus forte pour la défense et au besoin pour l'attaque. Au point de vue de l'économie nationale, l'intégration est une simplification; elle supprime des rouages inutiles et procure une économie d'efforts.

Mais le système a ses limites : d'une structure plus complexe, l'entreprise intégrée, toutes autres choses égales, est plus difficile à manier que l'entreprise simple. Formée d'exploitations distinctes ayant chacune son objet propre, sa technique, son personnel, sa direction, il faut qu'un organisme central fasse de ces fragments un ensemble et assure l'unité nécessaire. La difficulté est de même ordre que pour les entreprises à établissements multiples, mais aggravée par la diversité des objets.

Le phénomène de l'intégration n'est-il pas en contradiction avec le phénomène précédemment décrit de la division du travail? La division du travail sépare et spécialise les activités, tandis que l'intégration groupe dans une même entreprise les activités appliquées à des objets dissemblables; là où il y aurait eu plusieurs entreprises distinctes, une entreprise minière, une fonderie, une forge, une aciérie, la grande firme métallurgique absorbe tout en une entreprise unique. Le grand magasin de vente au détail fait de même. En réalité, il n'y a aucune contradiction. Ce que la division du travail différencie, ce sont les activités envisagées dans leur technique, et l'intégration consiste à grouper dans cet ensemble économique et juridique qu'est une entreprise des activités qui demeurent, au point de vue technique, tout à fait distinctes. La mine de houille ou de fer intégrée à des hauts fourneaux garde la technique et l'organisation du travail d'une mine autonome; la cordonnerie au détail annexée à une fabrique de chaussures se comporte, au point de vue de la technique commerciale, comme un magasin autonome; dans le grand magasin de vente au détail, chaque rayon se comporte, à bien des égards, comme une maison de commerce qui aurait son existence propre. Ainsi se concilient l'intégration et la division du travail.

SECTION III

§ 1. — Les conséquences de la concentration. Prolétariat ouvrier et classes moyennes.

La croissance des grandes entreprises, l'effacement relatif des petites entreprises dans l'ensemble de la vie économique, ont eu des conséquences étendues.

Une meilleure organisation de la production, voilà l'effet essentiel de la concentration; par là, le rendement du travail a été accru et des sources de progrès techniques ouvertes, et la somme des bien matériels est devenue plus grande qu'à aucune autre époque. Concentration, division du travail, machinisme, production par masses et à bas prix, tout cela se tient.

Mais les transformations mêmes que la grande entreprise opère dans l'organisation de la production ont posé de nouveaux problèmes ou changé les données des problèmes anciens.

Les questions ouvrières ont pris une ampleur et une gravité qu'elles n'avaient pas auparavant. Ce n'est pas que la condition économique des salariés soit moins bonne dans la grande industrie que dans la petite; il est constant qu'elle est meilleure en général, soit pour ce qui est des salaires, soit pour ce qui est des conditions et notamment de la durée du travail; la productivité accrue du travail, effet d'une organisation plus forte de la production, profite au salarié comme à l'entrepreneur et comme au public consommateur. Mais la grande entreprise a changé la condition sociale du salarié. Tandis que là où domine la petite industrie artisane, la condition sociale et le mode d'existence des compagnons ne sont pas extrêmement différents de ceux des maîtres et que le compagnon sait qu'à son tour, s'il est laborieux et de bonne conduite, il accédera à la maîtrise, dans un régime de grande entreprise le salariat est pour la majorité des

hommes la base juridique permanente de leur existence; le genre de travail, les ressources, le mode d'existence des salariés sont devenus très différents de ceux de leurs employeurs. L'industrie moderne a aggloméré par grandes masses les travailleurs manuels et a développé chez eux l'esprit de classe; les revendications ouvrières, la législation ouvrière, la lutte du travail et du capital, comme on dit, remplissent notre époque. Ce sont des questions que nous aurons à étudier plus tard. Les doctrines socialistes du XIXe siècle sont tout imprégnées des phénomènes de concentration. Le socialisme français de la première moité du siècle attaquait la « féodalité industrielle »; c'était le cas notamment de Considérant et de l'école phalanstérienne. Dans la construction de la doctrine marxiste, la concentration a fourni les matériaux essentiels : la plus-value forme l'accumulation capitaliste, l'accumulation capitaliste engendre le paupérisme et la surpopulation, de sorte que le régime capitaliste va nécessairement à sa ruine et aboutit à la socialisation des moyens de production; c'est là le schéma de la doctrine marxiste.

La croissance des grandes entreprises a posé aussi la question des classes moyennes. Comment faut-il entendre cela? La question des classes moyennes n'est pas celle des revenus moyens; il ne s'agit pas de savoir si les revenus moyens sont menacés de disparaître ni, ce qui est encore une autre question, si la répartition des biens devient plus inégale. Que la répartition des biens tende vers un état de plus grande ou de moindre inégalité, c'est une question qui ne peut pas être traitée ici (*infra*, t. II, liv. V). Quant à l'influence de la concentration sur l'existence et l'importance des revenus moyens, il est certain qu'elle ne les fait pas disparaître. A quelque degré de développement qu'on suppose la concentration parvenue, elle ne peut avoir pour effet que de changer la source et la nature de ces revenus moyens; au lieu d'être formés par les profits tirés d'une exploitation autonome, dans l'hypothèse où la classe des artisans et des petits commerçants aurait disparu, ces revenus seraient tirés des grandes entreprises elles-mêmes. Il y a dès maintenant dans les grandes entreprises industrielles et commerciales une hiérarchie bureaucratique qui comporte un grand nombre de traitements moyens et quelques traitements extrêmement élevés, et la croissance de cette bourgeoisie salariée est un fait considérable. Pendant longtemps on a paru tenir pour identiques la notion de salarié et celle de travailleur manuel; cela est de moins en moins exact. Être salarié, ce n'est pas une condition sociale, c'est une situation

juridique. Pour ce qui est des revenus du capital, la grande entreprise n'est, la plupart du temps, un grand capital que par agglomération, formé par l'association de multiples capitaux individuels. Une société de crédit, une compagnie de chemins de fer ou de navigation, une mine de charbon, une entreprise métallurgique, c'est, derrière la façade du grand capital formé par l'association, une foule d'obligataires et d'actionnaires dont les uns peuvent être opulents et les autres très modestes. Le revenu de l'entreprise, avec les formes modernes de l'entreprise, se dissémine parmi des patrimoines individuels en grand nombre. Il est donc inexact de considérer comme liées la question de la concentration des entreprises et celle de la concentration des fortunes.

La question des classes moyennes est tout autre. Il s'agit de savoir ce que la concentration implique de menaces et de périls pour l'existence, dans le commerce et l'industrie, de la classe moyenne autonome, de ces exploitants indépendants dont le revenu n'est pas un salaire: petits commerçants, artisans, et ces petits industriels dont la condition est bien proche de celle de l'artisan proprement dit. Cette classe moyenne autonome est demeurée très nombreuse, dans le commerce plus encore que dans l'industrie, malgré la croissance des grandes entreprises; rien ne permet de dire qu'elle soit en voie de disparaître. C'est une erreur de croire que la grande entreprise naisse et se développe nécessairement aux dépens de la petite. Sans doute, il y a des cas où celle-ci périt par l'action de sa rivale; elle est ruinée et éliminée, ou bien elle est rachetée et absorbée. Mais dans d'autres cas, grandes et petites exploitations peuvent vivre côte à côte; une promenade dans les rues d'une ville comme Paris, par exemple, montre combien il y a de petits magasins ouverts, et non pas seulement dans le commerce de l'alimentation, mais dans d'autres aussi, notamment dans le commerce de l'habillement, lingerie, ganterie, modes, couture, etc...

L'artisan proprement dit est, à coup sûr, plus menacé que le petit commerçant. Il l'est par l'infériorité de sa technique, par l'impossibilité d'avoir le même outillage compliqué et coûteux que l'usine. Il l'est aussi par le changement survenu dans les habitudes de la clientèle; le client ne va plus chez l'artisan faire une commande dont il faut attendre l'exécution et qui ne répond pas toujours à son désir; il aime mieux choisir dans un magasin des articles tout faits. D'ailleurs, le magasin reçoit aussi les commandes et souvent les fait exécuter par des ouvriers à domi-

cile. Aussi, l'artisan a-t-il, dans bien des cas, perdu ce qui est la fabrication proprement dite, et gardé seulement, ou les réparations, ou l'ajustage et l'installation chez le client des objets fabriqués à l'usine : par exemple, le serrurier reçoit de l'usine des serrures toutes faites et n'a plus qu'à les poser chez le client. Cependant, l'artisan, plus menacé que le petit commerçant, menacé d'un côté par la fabrique et d'un autre côté par l'industrie à domicile, n'a pas disparu. A la campagne, il trouve un milieu plus favorable qu'à la ville; il y travaille pour les besoins locaux, pour une clientèle qui n'est pas assez étendue pour alimenter un établissement important. A la ville, il subsiste en se transformant, en se haussant à la condition de petit entrepreneur employant quelques salariés, souvent en joignant à l'exercice du métier industriel la vente d'objets qu'il n'a pas lui-même fabriqués.

La grande entreprise n'élimine pas nécessairement la petite exploitation là où elles sont en concurrence. Outre cela, il arrive souvent que la grande entreprise se développe en de nouveaux domaines économiques, inexplorés jusque-là, plus même, inexistants, des domaines qu'elle a créés par la puissance de ses moyens techniques. Le petit forgeron d'autrefois pouvait-il seulement concevoir le degré de puissance et la grandeur de production de la métallurgie moderne? Celle-ci ne l'a pas supplanté; elle a créé un nouveau monde industriel où seule elle pouvait vivre et agir. On en pourrait dire autant de beaucoup d'industries modernes, par exemple l'industrie chimique. C'est la conception la plus étroite et la plus fausse que de se représenter la production comme un domaine d'une étendue définie, où la concurrence des types d'organisation aurait nécessairement pour résultat l'élimination par un seul de tous les autres; le domaine de la production sans cesse s'étend et se diversifie, et les divers types d'organisation peuvent y coexister; apparus successivement dans l'ordre de la durée, ils s'ajoutent les uns aux autres plutôt que le dernier venu n'élimine les précédents. Le développement même de la richesse et du bien-être, en même temps qu'il ouvre les plus larges débouchés aux grandes entreprises, donne de nouvelles occasions de gain à beaucoup de petites exploitations et même en suscite des catégories nouvelles : par exemple, les petites exploitations qui vivent de l'industrie électrique ou de l'industrie automobile; celles qu'ont suscitées les progrès du confort en matière de logement, etc.

Il n'y a pas une sorte de fatalité économique qui condamnerait les petites exploitations industrielles et commerciales à disparaître.

Ce qui est vrai, c'est que dans l'économie moderne la grande entreprise est le principe de vie et de progrès; elle est le porteur du progrès technique, elle conduit le mouvement, elle pose les problèmes essentiels de notre époque. Mais, effacées dans son ombre, les petites exploitations n'ont pas disparu.

§ 2. — La politique des classes moyennes.

La classe moyenne des petits commerçants, petits industriels, artisans, plus ou moins menacée par la concentration, a fait entendre ses doléances et cherché les moyens de se défendre. Elle a fait appel à l'opinion, aux pouvoirs publics, en même temps qu'elle cherchait les moyens de se défendre elle-même. Il s'est ainsi formé un ensemble d'idées, de suggestions, de mesures, qu'on appelle « la politique des classes moyennes ». Petits industriels, artisans et petits commerçants apparaissent comme étant dans l'Etat un élément de stabilité et de conservation sociale, de même que le paysan propriétaire : ils peuvent balancer l'influence du prolétariat ouvrier. Cela est propre à leur attirer la sympathie d'une fraction notable de l'opinion publique, en même temps que leur importance numérique force l'Etat à s'occuper d'eux.

Les mesures proposées ou appliquées pour améliorer la situation des classes moyennes sont de deux ordres. Les unes ont pour objet d'accroître la capacité de concurrence des classes moyennes, de les fortifier matériellement et moralement pour la lutte économique. Les autres, d'un caractère plus simpliste, ont pour objet d'affaiblir leurs concurrents, c'est-à-dire les grandes entreprises et les sociétés coopératives de consommation, car le petit commerce se plaint des coopératives comme des grands magasins (sur les sociétés coopératives, *infra*, même livre, chap. IX).

A. Parmi les mesures proposées et plus ou moins largement appliquées pour accroître la capacité de concurrence des classes moyennes, il faut noter :

1° L'organisation, obligatoire ou facultative, de la petite industrie en corporations. La corporation, qui a été du XIIIe au XVIIIe siècle le cadre de la production industrielle dans les pays de l'Europe centrale et occidentale, a paru à de bons esprits une armature propre à soutenir l'existence économique des artisans. On a essayé dans certains pays de la reconstituer, autant que le permettent les conditions du milieu économique moderne. Les deux

expériences les plus intéressantes sont celles de l'Autriche (lois de 1883, 1897 et 1907) et de l'Allemagne (lois de 1881, 1897 et 1908). Les résultats ne paraissent pas avoir répondu aux espérances

2° La formation entre les intéressés d'associations d'aide mutuelle, du type coopératif : associations pour l'achat des matières premières, parfois pour l'occupation en commun des locaux industriels ou commerciaux, de façon à procurer aux petites exploitations certains avantages de la grande; associations pour la vente des produits; associations de crédit sous diverses dénominations, crédit populaire, mutuel, crédit à la petite industrie et au petit commerce.

3° Mesures propres à relever la valeur technique de la classe moyenne : fortifier l'apprentissage, développer l'enseignement technique et professionnel.

Dans l'application de cette première catégorie de mesures concourent l'effort propre des intéressés et l'action de l'Etat; l'Etat intervient pour légiférer, soit en contraignant en certains cas les individus (la corporation autrichienne et la corporation allemande sont, sous certaines conditions, obligatoires), soit en leur traçant un cadre juridique facultatif; ou bien il accorde des avantages matériels (exemptions d'impôts, subventions).

B. Les mesures de la seconde catégorie ne peuvent émaner que de l'Etat. Il s'agit de frapper les concurrents des petites exploitations, et l'on se tourne pour cela vers l'homme au gros bâton. Les représentants des classes moyennes ont parfois réclamé des mesures tout à fait radicales. En Allemagne, par exemple, on a demandé la suppression des grands magasins ou tout au moins que leur fondation fût subordonnée à une autorisation administrative, ou encore l'interdiction des sociétés par actions pour la vente au détail. On aurait voulu, en France, écarter les fonctionnaires publics des sociétés coopératives, leur consommation devant être un domaine réservé au petit commerce local. Mais ce sont là des propositions qui ont peu de chances d'être admises.

Ce qui a été obtenu de l'Etat, ce sont des mesures fiscales. L'impôt est une arme dont il est bien tentant, lorsqu'on a la force politique, de se servir pour assommer son concurrent. Dans divers pays, notamment en France, en Prusse, en Bavière, il y a des impôts spéciaux contre les grands magasins.

Dans cette « politique des classes moyennes », tout ce qui est effort propre des intéressés est éminemment digne de sympathie. Pour ce qui est intervention de l'Etat, il y a des distinctions à faire. Que l'Etat intervienne pour offrir des cadres juridiques à l'initiative des intéressés, c'est sa fonction; qu'il encourage par divers moyens cette initiative, cela n'est que ce qu'il fait en bien d'autres cas. Ce qui va à l'encontre du progrès économique, c'est qu'il entrave par des mesures de brutalité fiscale, ou par des prohibitions avouées ou déguisées, le développement des grandes entreprises, parce que la grande entreprise est une forme supérieure d'organisation. Il y a place sans doute dans l'économie moderne pour une foule de petites exploitations; mais il n'est pas conforme à l'intérêt général d'élargir artificiellement cette place.

En fait, les mesures législatives prises contre certaines catégories de grandes entreprises ont eu jusqu'à présent peu d'efficacité. Elles ne pourraient en avoir que si on les portait à un degré de rigueur et de brutalité peu compatible avec nos conceptions juridiques; à ce degré, elles jetteraient un trouble grave dans l'organisation économique (1).

SECTION IV

§ 1. — Grandes et petites exploitations en agriculture.

Pour le classement des exploitations agricoles par ordre de grandeur, deux procédés sont employés : le classement peut être fait d'après le nombre des personnes occupées dans l'exploitation, ce qui est le procédé employé pour les exploitations industrielles et commerciales; ou bien il peut avoir pour base les superficies exploitées (2).

(1) La question des classes moyennes et la politique des classes moyennes ont donné lieu à diverses enquêtes et à une abondante littérature. Le *Verein für Sozialpolitik* a fait des recherches étendues à la fin du XIXe siècle sur l'état présent et les chances d'avenir de l'industrie artisane (vol. LXII-LXXI). Un Institut pour l'étude du problème des classes moyennes a été fondé en 1903; il a son siège à Bruxelles; des congrès internationaux ont discuté ce problème. On trouvera une bibliographie étendue dans l'article *Mittelstandsbewegung* du *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, 3e édit. Ouvrages à consulter : Lambrechts, *Le problème social de la petite bourgeoisie*, 1902, et *De la capacité de concurrence des artisans*, 1908 ; Brants, *La petite industrie contemporaine*, 1902 ; Martin-Saint-Léon, *Le petit commerce français, sa lutte pour la vie*, 1911 ; Vouters, *Des mesures législatives destinées à enrayer la concentration du commerce de détail*, thèse Paris, 1910.

(2) D'autres méthodes de classement ont été proposées. La question étant sensiblement la même pour le classement des propriétés, on peut se reporter à la discussion très complète qui en est faite par notre collègue Souchon,

Le classement des exploitations d'après les superficies exploitées est loin de donner une base solide aux comparaisons à instituer soit entre pays, soit entre régions du même pays. La signification économique de la superficie exploitée varie beaucoup selon les circonstances.

1° Selon que l'exploitation se fait en culture extensive ou en culture intensive. Un domaine qui serait, en culture extensive, de la petite exploitation, pourra être considéré comme un domaine important si la culture y est intensive; il exigera plus de main-d'œuvre et plus de capital. Aussi ne peut-on pas juger à la même mesure les exploitations agricoles d'un pays neuf comme la République Argentine et celles d'un vieux pays comme la France.

2° Selon les modes d'utilisation du sol. L'exploitation forestière exige de plus vastes espaces que la culture du blé, et celle-ci en exige de plus vastes que la culture maraîchère.

3° Selon les qualités du sol, qualités naturelles ou qualités acquises conférées au sol par le travail de l'homme et l'incorporation des capitaux employés à l'améliorer. Pour un même mode d'utilisation du sol, la même superficie exploitée ne représente pas toujours le même ordre de grandeur.

4° Selon les caractères du milieu économique : densité de la population, étendue des débouchés, facilité des communications, etc...

Dans le même pays, une étendue donnée de terre présente, selon les circonstances qui viennent d'être indiquées, d'extrêmes différences, soit quant au revenu, soit quant à la valeur vénale. En France, la valeur locative (1) moyenne d'un hectare de terre labourable est de 46 francs, et la valeur vénale est de 1.388 francs; pour les prés, herbages et pâturages, c'est respectivement 65 francs et 1.878 francs; pour les vignes, 76 francs et 2.033 francs; pour les terres affectées à la culture jardinière et maraîchère, 195 francs et 5.569 francs. Dans chacune de ces catégories d'exploitation, il y a, selon les régions, de grandes différences : la France étant divisée en onze régions, on trouve que pour les terres labourables la valeur locative moyenne est comprise entre

in *La propriété paysanne*, Paris, 1899. Cf. Philippovich, *La politique agraire*, traduction française, Paris, 1904.

(1) La valeur locative n'est pas tout le revenu du sol ; c'est le revenu que le propriétaire peut avoir en donnant sa terre à bail, c'est un revenu de propriété, non d'exploitation. Les différences dans le revenu d'exploitation sont plus grandes encore que les différences dans la valeur locative.

24 francs et 78 francs; pour les prés, entre 41 et 103 francs; pour les vignes, entre 49 francs et 118 francs; bien entendu, les différences sont plus grandes encore si on divise par départements au lieu de diviser par régions, et c'est ainsi que dans le Nord la valeur locative moyenne d'un hectare de terre labourable est de 135 francs, alors qu'elle n'est en Corse que de 10 francs; pour la culture jardinière, le minimum de valeur locative à l'hectare est dans les Landes, 58 fr. et le maximum est dans la Seine, 1.371 fr. (1). Il faut remarquer que ce sont là les données d'une enquête d'avant la guerre; en chiffres absolus, elles ne sont plus exactes à l'heure actuelle.

Il n'est donc pas surprenant que, si on s'attache à la superficie exploitée, les notions de grande et de petite exploitation soient très incertaines et variables. Elles varient d'un pays à un autre; dans le même pays, elles varient d'une région à une autre. Une enquête faite en France par le ministère de l'Agriculture (1908-1909) est, sur ce point, très instructive (2).

L'ordre de grandeur des exploitations dans chaque pays est, dans une certaine mesure, déterminé par l'état et la répartition de la propriété foncière. Ce n'est pas que propriété et exploitation coïncident : ce sont deux notions distinctes, en droit et en fait. Une grande exploitation peut être formée avec de petites propriétés groupées par un fermier, et de grandes propriétés peuvent être, pour l'exploitation, divisées en domaines, en fermes, en métairies, de grandeur variable. Nous n'avons à parler dans ce chapitre que de la grandeur des exploitations, non de celle des propriétés. Cependant il y a un lien entre la division de la propriété foncière et celle des exploitations. Dans les pays où les lois et les mœurs sont favorables au maintien de la grande propriété, cela empêche le développement du mode de petite exploitation qui paraît doué de la plus énergique vitalité, l'exploitation du paysan propriétaire. Les régimes de propriété foncière diffèrent beaucoup d'un peuple à un autre, et l'influence que cela exerce sur l'état des exploitations est certaine.

Il y a ainsi, pour diverses raisons, de très grandes différences

(1) *Evaluation des propriétés non bâties prescrite par l'article 3 de la loi du 31 décembre 1907*, 2 vol., Paris, 1913.

(2) *La petite propriété rurale en France, publication du ministère de l'Agriculture*, 1909. Par exemple, dans le département de l'Ain, il y a une région ou on entend par petites exploitations celles de 3-5 hectares, par grandes celles de 30-40 hectares, tandis que dans une autre c'est respectivement 5-15 hectares et 60-100 hectares.

d'un pays à un autre dans l'étendue moyenne des exploitations agricoles; les différences sont ici beaucoup plus marquées que pour les exploitations industrielles et commerciales; tantôt c'est la grande exploitation qui domine et tantôt la petite. Mais un fait ressort de toutes les observations statistiques, c'est qu'il n'y a aucun mouvement appréciable de concentration. Dans les divers pays pour lesquels il y a des données statistiques relatives à la dimension et à l'importance des exploitations agricoles, en France, en Angleterre, en Belgique, en Allemagne, aux Pays-Bas, au Danemark, aux Etats-Unis, on constate des mouvements en sens divers, généralement d'une amplitude médiocre, mais point du tout de tendance uniforme à une prépondérance des grandes exploitations.

§ 2. — Données statistiques relatives à la grandeur des exploitations agricoles.

Nous présenterons ici quelques données relatives au classement, par ordre de grandeur, des exploitations agricoles en France, et, à titre de comparaison, en Allemagne.

En France, si l'on considère d'abord le personnel occupé dans les exploitations, on constate qu'il y a près de la moitié (48 p. 100) des exploitations agricoles qui n'emploient aucun salarié : proportion bien plus forte que pour les établissements commerciaux (26 p. 100) et surtout que pour les établissements industriels (10 p. 100). Cela déjà indique une moindre concentration; il est vrai que l'agriculture est par excellence le mode d'activité familiale, que la femme et les enfants peuvent aider le chef de famille sans être comptés comme salariés; mais cela ne fait qu'atténuer la portée de la constatation faite. Pour les établissements qui emploient des salariés, les personnel moyen par établissement est très faible : deux personnes. Enfin, la répartition des établissements par catégories, d'après l'importance du personnel, donne le tableau suivant :

Établissements occupant	Nombre d'établissements p. 10.000.
De 1 à 5 salariés.......	9.658
De 6 à 50 »	341
De 51 à 100 »	1
	10.000

La répartition du personnel entre les établissements confirme la prépondérance des petites exploitations et la médiocre importance des moyennes et des grandes exploitations.

Établissements occupant	Nombre de salariés p. 10.000.
De 1 à 5 salariés.......	8.410
De 6 à 10 »	980
Plus de 10 »	610
	10.000

Si l'on compare les données du recensement de 1896 à celles du recensement de 1906, on ne trouve aucun mouvement de concentration, mais plutôt le mouvement inverse; la catégorie inférieure est en gain, soit pour la répartition des établissements, soit pour celle du personnel.

Quant au classement des exploitations d'après la superficie, la dernière enquête faite en France remonte à 1892 (1). Les exploitations étant rangées en quatre catégories (moins de 1 hectare — de 1 à 10 hectares — de 10 à 40 hectares — plus de 40 hectares), on peut : 1° chercher la répartition du nombre total des exploitations entre ces quatre catégories; 2° chercher la répartition de la superficie utilisée à des usages agricoles entre ces quatre catégories.

Voici la première de ces données :

Exploitations comprenant	Nombre d'exploitations p. 10.000.
Moins de 1 hectare........	3.921
De 1 à 10 »	4.590
De 10 à 40 »	1.247
Plus de 40 »	242
	10.000

Et voici la seconde :

Exploitations comprenant	Nombre d'hectares p. 10.000.
Moins de 1 hectare.......	268
De 1 à 10 »	2.277
De 10 à 40 »	2.899
Plus de 40 »	4.556
	10.000

Il ressort du second tableau que les exploitations ne dépassant pas 40 hectares couvrent sensiblement plus de la moitié de la superficie agricole de la France (54.44 p. 100). Il y aurait d'ail-

(1) *Statistique agricole de la France* de 1892.

leurs beaucoup d'exagération à considérer comme formant la part de la grande exploitation les 45,56 p. 100 qui représentent les exploitations de plus de 40 hectares. On ne peut guère, en moyenne, faire commencer la grande exploitation qu'à 100 hectares, mais les statistiques ne nous permettent pas de former cette catégorie (1).

La statistique allemande, qui est une des plus complètes qu'il y ait, fournit sur le classement des exploitations agricoles, d'après la superficie, des données dont l'énoncé laisse une impression analogue à celle qui se dégage de la statistique française, pour ce qui est de l'importance prépondérante de la moyenne et de la petite exploitation agricole. La répartition du total des exploitations en catégories de grandeur donne le tableau suivant :

Exploitations comprenant	Nombre d'exploitations p. 1.000.
Moins de 2 hectares.......	589
De 2 à 20 »	361
De 20 à 100 »	46
Plus de 100 »	4
	1.000

La répartition de la superficie totale entre les mêmes catégories de grandeur donne les résultats suivants :

Exploitations comprenant	Nombre d'hectares p. 1.000.
Moins de 2 hectares.......	58
De 2 à 20 »	419
De 20 à 100 »	293
Plus de 100 »	230
	1.000

Dans la période de temps comprise entre 1882 et 1907, cette dernière date étant celle du recensement qui a fourni les données ci-dessus, il n'y a qu'une des quatre catégories d'exploitation qui soit en gain au point de vue de la superficie occupée : celle des

(1) L'enquête précitée de 1908-1909, bien qu'elle ait pour objet la propriété, non l'exploitation, est dans une certaine mesure utilisable ici, parce qu'elle ne paraît pas avoir séparé nettement ces deux notions, et aussi à cause du lien qui existe entre la propriété et l'exploitation. Elle n'apporte d'ailleurs aucune précision numérique, et indique seulement que l'importance de la petite propriété ou exploitation est en augmentation dans cinquante-deux départements, en diminution dans cinq.

exploitations de 2 à 20 hectares; les trois autres ont perdu du terrain, sans que d'ailleurs les modifications dans un sens ou dans l'autre soient très étendues. Or, les exploitations de 2 à 20 hectares représentent la plus grande partie des moyennes et petites exploitations paysannes, de celles qui peuvent assurer l'existence d'une famille et que la famille suffit à cultiver. Au-dessous, c'est l'exploitation parcellaire, qui ne peut être pour l'exploitant qu'une ressource d'appoint ou une occupation accessoire; au-dessus, c'est déjà l'entreprise proprement dite, qui a besoin du travail salarié. Une évolution qui accroît la catégorie des moyennes et petites exploitations paysannes au détriment des catégories inférieures et supérieures est l'inverse de la concentration.

§ 3. — Les mérites comparés de la grande et de la petite exploitation en agriculture.

L'agriculture reste à l'écart du mouvement de concentration. Il faut bien en conclure, semble-t-il, que la grande exploitation n'y a pas, dans les conditions actuelles, une supériorité décisive sur la petite. La question de la valeur économique respective des unes et des autres est depuis longtemps discutée entre les économistes; elle l'était déjà au XVIIIe siècle, et à ce moment, en Angleterre comme en France, la balance penchait du côté des grandes exploitations; les physiocrates, en France, les tenaient pour supérieures aux exploitations morcelées. La controverse s'est poursuivie pendant tout le XIXe siècle (1); elle a été ravivée par le mouvement doctrinal relatif à la concentration.

La question ne peut pas se poser en termes absolus, car il y a des modes d'utilisation du sol qui ne se conçoivent qu'en grandes exploitations, et d'autres en exploitations morcelées. L'exploitation forestière n'est possible que sur de vastes surfaces; l'élevage du bétail est peu compatible avec des domaines restreints; les cultures maraîchères et jardinières conviennent, au contraire, à merveille à de petits exploitants. Mais pour la grande masse des cultures, pour les céréales, pour la vigne, l'exploitation est possible à des degrés très variables de grandeur.

Le fait qu'il n'y a pas de mouvement de concentration en agriculture est, dans une certaine mesure, surprenant, parce que plusieurs éléments de la supériorité des grandes exploitations se

(1) On la trouvera résumée, pour le milieu du XIXe siècle, dans le classique ouvrage de H. Passy, *Des systèmes de culture et de leur influence sur l'économie sociale*, Paris, 1846.

retrouvent ici. Le petit exploitant est routinier, souvent d'esprit peu ouvert, il est mal pourvu de capitaux, ce qui est une entrave à l'emploi des matériels perfectionnés de culture et à la pratique de la culture intensive. Pour les bâtiments agricoles, les chemins d'accès, les clôtures, la grande exploitation bénéficie de certaines économies de frais généraux.

Mais, d'autre part, nous savons (*supra*, même livre, chap. I) que le machinisme ne joue pas, actuellement et malgré de récents progrès, un rôle à beaucoup près aussi important en agriculture qu'en industrie; la division du travail non plus. Le soin minutieux des façons données au sol, la connaissance précise que l'exploitant acquiert de toutes les parcelles de sa terre, peuvent compenser son infériorité du côté du matériel et des capitaux. L'association, sous la forme de sociétés coopératives ou de syndicats, qui ne rend presque aucun service à la petite industrie artisane et au petit commerce, en rend d'appréciables aux moyenne et petite cultures en leur conférant quelques-uns des avantages de la grande (1). Pour les principales opérations de culture, il ne semble pas qu'il y ait pour la grande exploitation une économie appréciable de frais généraux : défoncer, drainer, irriguer, amender, fumer, labourer, herser, cela représente des dépenses sensiblement proportionnelles à la surface.

La grande exploitation rencontre en agriculture des difficultés que l'industrie ne connaît pas au même degré, notamment du côté de la main-d'œuvre. Le développement économique au XIXe siècle a poussé les hommes vers les villes; l'attrait des hauts salaires industriels a privé l'agriculture des ouvriers dont la grande exploitation a besoin, et surtout des plus énergiques et des plus habiles (2).

Une autre considération encore permet de comprendre que le mouvement de concentration ne se fasse pas sentir en agriculture. Un grand domaine rural ne se constitue pas aussi aisément qu'une grande usine; cela ne se fait pas à coups de capitaux; il faut trouver, soit à acquérir, soit à prendre à bail, des terres sinon toujours d'un seul tenant, au moins assez peu distantes et comportant assez peu d'enclaves pour former un ensemble aisément exploitable. Dans les pays où la propriété foncière est très divisée, c'est là un obstacle sérieux. Sans doute, s'il y avait des forces économiques puissantes poussant à la concentration agricole, cela ne pourrait que retarder leur action, mais il est possible que cela suffise à contre-balancer une supériorité seulement légère de la grande exploitation.

(1) Sur le mouvement coopératif et syndical en agriculture, voir *infra*, même livre, chap. IX.

(2) Souchon, *La crise de la main-d'œuvre agricole en France*, Paris, 1914.

C'est surtout sous la forme de propriété paysanne que la petite exploitation rurale a une remarquable force de résistance. Le paysan qui exploite sa propre terre déploie une ténacité et une continuité de labeur qui rachètent les infériorités techniques de la petite exploitation. Aussi est-ce surtout dans les pays où la propriété foncière est morcelée que la petite exploitation se maintient avec le plus de vigueur, et parfois même se développe au détriment de la grande.

CHAPITRE V

LES ENTENTES, CARTELS ET TRUSTS

Nous étudierons dans ce chapitre deux faits importants qui, l'un et l'autre, ne se manifestent qu'à un certain degré de concentration : les ententes à fin de monopole, qu'on a coutume d'appeler des cartels, expression qui les désigne dans les pays où elles ont pris la plus grande place, et les trusts, qui sont de grandes combinaisons financières dont les principaux exemplaires se rencontrent aux Etats-Unis (1).

SECTION I

§ 1. — Les diverses sortes de cartels et leur place parmi les ententes.

Les cartels ne peuvent être bien compris que considérés comme un des éléments de l'organisation de la production par entente entre les producteurs qui est un des caractères remarquables de l'économie moderne. L'ancien régime industriel était fondé sur le groupement, soit libre, soit forcé, des gens exerçant la même profession, groupement corporatif soumis au contrôle de l'Etat et réglementé par lui. Lorsque ce régime industriel s'est dissous, ce qui s'est produit chez les peuples les plus avancés à la fin du xviiie siècle, il a emporté avec lui tout groupement professionnel; les individus et l'Etat face à face, sans intermédiaire, telle est

(1) Ouvrages à consulter : de Rousiers, *Les industries monopolisées aux Etats-Unis*, 1898, et *Les syndicats industriels de producteurs en France et à l'étranger*, nouvelle édit., 1912; Martin-Saint-Léon, *Cartels et trusts*, 3e édit., 1909; de Leener, *L'organisation syndicale des chefs d'industrie. Etude sur les syndicats industriels en Belgique*, 1909; Jenks, *The trust problem*, 1903; Liefmann, *Cartels et trusts*, traduction française, 1914; Dolléans, *De l'accaparement*, 1902.

la conception qui a prévalu et dont les lois françaises de l'époque révolutionnaire sont la manifestation (1). La communauté des intérêts entre gens du même métier est si forte que cette conception atomistique de la société n'a pas pu durer. Dans l'ordre économique, les groupements partout ont reparu, et ils sont aujourd'hui une part essentielle de l'organisation. Syndicats ouvriers, associations coopératives entre petits producteurs, sont des manifestations du besoin incoercible d'entente né, entre gens du même métier, de la communauté des intérêts. Dans les entreprises capitalistes, les entrepreneurs ont formé des groupements pour l'étude et la défense des intérêts professionnels : syndicats patronaux, secrétariats permanents, journaux corporatifs, fédérations de commerçants et d'industriels. Pour étudier les conditions générales de la production et du marché, pour s'occuper des questions qui intéressent toutes les entreprises en général et aucune en particulier, par exemple les questions d'enseignement technique et professionnel, pour négocier avec l'Etat, lui exposer les besoins communs, discuter avec lui les questions de politique commerciale, de tels groupements sont indispensables.

La concentration, en faisant émerger de la foule un petit nombre de grandes entreprises, a facilité les ententes, non plus seulement sur les questions relatives aux intérêts généraux de la profession, mais sur les affaires elles-mêmes, sur la conduite des opérations économiques. La compétition procure des succès et des profits; mais l'entente en procure aussi. De là, des communautés d'intérêt établies entre maisons qui demeurent, pour le surplus, indépendantes, communautés d'intérêt établies ou pour une affaire déterminée, ou pour une série d'affaires : au lieu de se disputer une clientèle et des profits, on s'entend pour se les partager. Le développement des sociétés par actions a grandement facilité les ententes; une société prend des actions dans une autre; deux sociétés font des échanges d'administrateurs, de façon à instituer entre elles une certaine communauté de vues; une société qui veut fonder une filiale fonde une société juridiquement indépendante, mais dont elle détient les actions, la gouvernant ainsi à son gré. La forme si souple des sociétés par actions facilite aussi

(1) Taine a analysé d'une façon admirable ce principe révolutionnaire que « dans l'Etat il ne faut pas de corps; rien que l'Etat, dépositaire de tous les pouvoirs publics, et une poussière d'individus désagrégés; nulle société particulière, nul groupement partiel, nulle corporation collective, même pour remplir un office que l'Etat ne remplit pas » (*La Révolution*, t. I, liv. II. chap. ii).

bien les concentrations occultes, où il y a une société qui domine les autres en leur laissant l'apparence de l'indépendance, que les ententes avouées entre deux ou plusieurs entreprises qui préfèrent se concerter plutôt que de se combattre.

C'est dans cet ensemble si varié de groupements économiques que les cartels prennent place. Les cartels sont des ententes entre les entreprises d'une même branche de production, qui laissent subsister l'individualité juridique et économique de chacune des entreprises contractantes; leur objet est de limiter ou supprimer la concurrence entre les entreprises, dans la mesure et sur les points déterminés par l'entente. La formation des cartels est donc une réaction contre la concurrence et une tendance au monopole; l'éloignement des marchés, l'abondance des capitaux, l'essor de l'esprit d'entreprise, ont communiqué à la concurrence, depuis surtout la seconde moitié du XIX[e] siècle, une extrême âpreté. Lorsque les concurrents en viennent à penser qu'il est plus profitable de s'entendre que de lutter, et lorsque le milieu, les circonstances, la mentalité des hommes d'affaires favorisent l'entente, les temps sont mûrs pour l'apparition des cartels. En fait, c'est des dernières années du XIX[e] siècle que date le développement des cartels.

Il ne faut pas confondre les cartels avec les spéculations tendant à accaparer les marchandises, sur un marché et à un moment donnés. Un spéculateur ou un groupe de spéculateurs cherche à se rendre maître de la presque totalité d'une marchandise, afin de la revendre à des prix de monopole et de rançonner le marché. C'est là une opération, d'ailleurs dangereuse et de succès difficile, qui est, par nécessité, renfermée dans un bref espace de temps. Le cartel est ou veut être une organisation durable de la production; il est institué pour un profit de longue haleine et non pour le gain instantané d'un coup de bourse.

On peut classer les cartels d'après leur objet et d'après leur forme.

A. En classant les cartels d'après leur objet, on distingue les modalités suivantes :

1° Cartels d'achat et cartels de vente. Les premiers ont pour objet la réglementation de l'achat de la main-d'œuvre ou des matières premières; ils égalisent ainsi pour les membres du cartel un ou plusieurs éléments de leur prix de revient. Les seconds ont pour objet de réglementer les conditions de l'offre des marchandises ou des services; ce sont de beaucoup les plus importants et les seuls dont nous nous occuperons dans la suite.

2° Parmi les cartels de vente, d'autres distinctions doivent être faites.

a) Cartels pour la réglementation des conditions de vente autres que les prix : par exemple, limitation de la durée des crédits accordés à l'acheteur; frais d'emballage et de transport mis à la charge de l'acheteur, etc...

b) Cartels pour la réglementation des prix; les membres du cartel s'engagent à ne pas vendre au-dessous d'un certain prix fixé. A la détermination conventionnelle des prix, il y a lieu de rattacher l'interdiction de concéder des escomptes exceptionnels, des ristournes, tous moyens d'abaisser le prix réellement payé par l'acheteur.

c) Cartels pour la limitation de la production. Réglementer les prix est une mesure dont l'efficacité ne peut être que temporaire et limitée si la production demeure libre, car c'est, en dernière analyse, le rapport des offres aux demandes qui détermine les prix. Aussi les cartels ont-ils été amenés, par la force des choses, à limiter, dans beaucoup de cas, la quantité que les associés peuvent produire ou du moins offrir sur un marché déterminé; à chacun des membres du cartel est assignée une quote-part de la production totale.

d) Cartels pour le partage des débouchés; à chacun des adhérents est assignée une zone dans laquelle les autres ne devront pas lui faire concurrence.

e) Cartels pour la réglementation de l'exportation ou cartels pour la réglementation du marché intérieur. On conçoit que l'un de ces deux marchés soit réglementé sans que l'autre le soit, ou que le cartel applique à l'un et à l'autre des conditions différentes.

Il ne faut pas se représenter ces diverses sortes de cartels comme s'opposant les unes aux autres; en fait, beaucoup de cartels poursuivent à la fois plusieurs des objets mentionnés.

B. Si on classe les cartels d'après leur forme, on distingue les cartels à forme simple et les cartels avec bureau de vente (1).

1° Les cartels à forme simple ne consistent que dans une entente relative à l'un ou à plusieurs des objets mentionnés. L'entente est parfois purement verbale; les intéressés se rencontrent périodiquement, examinent la situation, fixent les conditions de la

(1) Aftalion, *Les cartels à formes simples dans les filatures de coton et de lin*, in *Revue économique internationale*, 1908; *Les cartels dans la région du nord de la France*, *ibidem*, 1911.

vente pour une durée déterminée; c'est la forme rudimentaire du cartel, celle qui, évidemment, offre le moins de cohésion, bien qu'il y ait des cartels prospères qui ne dépassent pas ce stade. L'entente a plus de vigueur quand elle a pour base une convention écrite, avec des clauses précises et des sanctions prévues pour le cas de violation des engagements.

2° Le cartel avec bureau de vente se caractérise par la création d'un organisme spécial qui, à l'égard de la clientèle, prend la place de chacune des entreprises adhérentes. Le bureau de vente centralise les commandes, les répartit entre les entreprises adhérentes conformément aux règles convenues, dans certains cas même touche le prix de la marchandise vendue. Il n'y a plus de relations directes entre la clientèle et les entreprises. Cette forme complexe d'organisation est fréquente dans les grands cartels allemands de la houille et de la métallurgie. Le bureau de vente peut d'ailleurs agir à divers titres, comme courtier, comme commissionnaire, ou encore comme ferait une maison de commerce autonome, achetant la production du cartel et la revendant à ses risques et périls.

Les cartels ont tendance à évoluer des formes simples aux formes complexes; leur organisation, d'abord assez lâche, est devenue plus rigoureuse, et cela est surtout sensible dans les cartels allemands, où la discipline est très étroite.

Le plus grand nombre des cartels sont des cartels nationaux, formés dans une branche d'activité économique entre les maisons d'un même pays. Il y a aussi des cartels internationaux : par exemple dans la verrerie, dans la fabrication des glaces et miroirs, la fabrication des rails, la fabrication des produits émaillés, l'industrie de la soie, celle du zinc. La navigation maritime a donné naissance à de nombreuses ententes internationales (1).

§ 2. — Les conditions du développement des cartels.

Les cartels ne peuvent se développer que dans un milieu propice. Quels sont les éléments les plus propres à assurer ce développement?

Toutes les branches de l'activité économique ne forment pas un milieu également favorable aux cartels. Dans la production agricole, le cartel est à peu près inexistant; les cartels qualifiés d'agri-

(1) Sur les ententes internationales dans la navigation maritime, on trouvera des renseignements dans l'ouvrage précité de de Rousiers, *Les syndicats industriels*...

coles sont en réalité, presque toujours, formés pour l'élaboration industrielle des produits agricoles : le sucre de betterave, par exemple, et l'alcool ont donné lieu à des cartels qui sont exactement des cartels industriels (1). C'est que l'agriculture est une production disséminée, en général, en une foule de petites exploitations, et que la formation d'un cartel suppose un degré assez élevé déjà de concentration; une entente solide n'est possible qu'entre un petit nombre de personnes. Parmi les rares cartels vraiment agricoles, on peut citer quelques cartels entre producteurs de lait.

Il y a peu de cartels dans le commerce proprement dit; la complexité des opérations commerciales s'y prête mal, et la personnalité du commerçant joue un rôle trop grand dans ses affaires pour qu'il soit aisé de le plier à la discipline du cartel. Cependant dans le commerce de gros, entre puissantes maisons, il y a des cartels qui se forment et qui réussissent.

Le vrai domaine des cartels, c'est l'industrie, et encore tous les genres d'industrie n'y sont-ils pas également propres. Outre la condition mentionnée tout à l'heure d'un degré assez élevé de concentration, il faut que le produit présente une certaine uniformité, qu'il se prête à un classement par séries homogènes, sans quoi l'entente sur les conditions et les prix de vente serait impossible. C'est ainsi que les cartels sont fréquents dans la filature de coton, presque impossibles à constituer dans le tissage qui crée des produits variés, éphémères, soumis aux fluctuations de la mode. Deux sortes de produits paraissent se prêter le mieux à la formation des cartels : d'une part, les produits courants, de large consommation, comme le charbon, la fonte, l'acier, les fils; d'autre part, les produits très spécialisés, et on cite notamment en Allemagne le cartel des étoffes de pansement, celui des doublures de satin de Chine, celui des étoffes de parapluie, celui des filatures de crin. Les industries très localisées sont aussi un excellent terrain pour la formation des cartels, d'abord parce que les intéressés ont mainte occasion de se rencontrer et de s'entendre, aussi parce que les conditions de la production sont alors peu dissemblables et que l'uniformité relative des prix de revient facilite l'entente.

L'attitude des pouvoirs publics et la législation sont des éléments qui influent sur le développement des cartels. Il y a des pays où les pouvoirs publics sont favorables aux cartels; c'est le

(1) Souchon, *Les cartels de l'agriculture en Allemagne*. 1903.

cas notamment de l'Allemagne. Les cartels y sont considérés comme apportant à l'économie nationale de la stabilité, comme lui donnant une organisation plus scientifique, comme des armes excellentes dans la lutte internationale: les gouvernements sont en relations officielles avec eux, leur font des commandes, les défendent contre les attaques de l'opinion. Il n'y a d'ailleurs, dans la législation allemande, aucune disposition qui puisse gêner ou menacer les cartels; ils ont pris dans ce pays un très grand développement, favorisés qu'ils sont encore par l'état de la concentration industrielle et les habitudes de discipline que le peuple allemand apporte en toutes choses. En France, par contre, les pouvoirs publics, se conformant à l'opinion populaire, manifestent à l'égard des cartels, considérés comme une forme du capitalisme accapareur, la plus grande défiance. L'article 419 du Code pénal, qui prévoit la coalition entre détenteurs de marchandises ou denrées, bien qu'il soit d'une application à peu près impossible aux cartels, reste cependant suspendu sur eux comme une menace vague. Les cartels en France sont moins nombreux, moins puissants en général que les cartels allemands, et s'en tiennent le plus souvent aux formes simples. La guerre a paru avoir changé l'attitude de l'Etat français à l'égard des cartels. L'Etat, à la faveur des circonstances, avait institué une espèce de surintendance économique; il avait provoqué ou encouragé la formation des consortiums (cf. tome II, liv. IV, chap. III, section III) qui plaçaient sous son contrôle les principales industries. La guerre finie, des idées d'organisation économique flottaient dans l'air, et quelques hommes politiques rêvaient de grands cartels formés ou surveillés par l'Etat. Des propositions d'abrogation de l'article 419 ont été formulées; elles n'ont pas, jusqu'ici, abouti. Il est probable que l'Etat français va demeurer, en cette matière comme en tant d'autres, sans politique définie et stable, partagé qu'il sera entre la malveillance démocratique à l'égard des grandes affaires et le sentiment que les ententes entre producteurs sont une nécessité économique du temps présent.

De toutes les dispositions législatives, le régime douanier est ce qui a le plus d'influence sur les cartels. Le régime protectionniste, en fermant plus ou moins le marché national aux marchandises étrangères, rend la formation des cartels plus facile : à l'abri des barrières de douane, les producteurs nationaux pourront mieux s'entendre et relever les prix que s'ils avaient à redouter la concurrence étrangère. En fait, le grand développement des cartels a coïncidé avec le retour de la plupart des pays

à un régime protectionniste rigoureux. Le protectionnisme n'est certainement pas une condition nécessaire de la formation des cartels, car il y en a en Angleterre, pays libre-échangiste; mais c'est un élément très favorable à leur développement.

Comme un des éléments du milieu économique qui le font plus ou moins propre à la formation des cartels, il faut encore considérer la mentalité des hommes d'affaires. Le cartel implique pour les entrepreneurs qui y entrent le sacrifice d'une partie de leur liberté. Il faut accepter une règle, n'acheter ou ne vendre que dans des conditions convenues, restreindre dans certains cas sa production; dans les cartels les plus fortement constitués, recevoir les commandes par l'intermédiaire du bureau de vente, se soumettre au contrôle exercé par les dirigeants du cartel. Là où domine sans contrepoids l'esprit d'individualisme, le cartel ne se développe que malaisément, parce que l'entrepreneur ne se plie pas volontiers à une discipline et n'accepte des restrictions du cartel que celles qu'il estime lui être, dans le moment présent, profitables. La force des cartels allemands se tire en grande partie de la discipline nationale.

§ 3. — Les effets des cartels.

Les conséquences de la formation des cartels sont très étendues et doivent être étudiées à divers points de vue.

Le cartel modifie la structure économique; il est l'ébauche d'un nouveau mode d'organisation de la production qui n'élimine pas l'entreprise, mais s'y superpose, une sorte d'entreprise à la seconde puissance. En tant que mode d'organisation, il est, par certains côtés, supérieur à l'entreprise du premier degré; voici les divers aspects à envisager.

1° Le cartel permet de réaliser certaines économies : économies sur les transports, si le cartel prend comme règle de faire exécuter les commandes par l'entreprise la plus rapprochée du client, soit au moyen de la répartition des commandes par un bureau de vente, soit au moyen du système des zones; économies sur les frais de publicité, celle-ci étant faite collectivement par le cartel au lieu de l'être individuellement par chaque entreprise, et, pour la même raison, économies sur les frais de représentation commerciale et de voyages; parfois économies industrielles, lorsque le cartel fait simplifier et uniformiser les types de produits livrés à la clientèle.

2° Le cartel peut accepter de grosses commandes qui excède-

raient les forces d'une entreprise isolée, et satisfaire ainsi plus complètement les besoins de la clientèle.

3° Le cartel fait l'éducation de la clientèle; il peut engager les dépenses et exercer l'action continue qui sont nécessaires pour faire accepter les produits nouveaux; c'est ainsi qu'en France le comptoir de Longwy a été établi pour organiser la vente des fontes lorraines, à la suite de la découverte du procédé Thomas qui les rendait propres à la fabrication de l'acier.

4° Le cartel tend à donner plus de stabilité à la production et aux prix. Tandis que la concurrence à l'état aigu pousse à des crises de surproduction que suivent des phases de dépression et d'atonie économique, et qu'ainsi il y a de brusques oscillations dans la production et dans les prix, le cartel est conduit par son intérêt même à donner un cours plus régulier au mouvement. Maître de la majeure partie de la production, il cherche à l'adapter aux besoins du marché, de façon à assurer la continuité de ses bénéfices. Or, la stabilité est conforme à l'intérêt général.

5° Le cartel contribue à conduire les entreprises dans les voies de la concentration et de l'intégration, soit les entreprises membres du cartel, soit celles qui restent en dehors. Indépendante du cartel et combattue par lui, une entreprise peut d'autant mieux lui résister qu'elle est plus puissante. Quant aux entreprises membres du cartel, elles y tiennent une place proportionnée à leur puissance productrice, surtout quand il y a répartition des commandes. Les démêlés qui, dans les cartels allemands miniers et métallurgiques, ont eu lieu entre les entreprises simples et les entreprises intégrées (par exemple les charbonnages simples et les charbonnages intégrés à une entreprise métallurgique) ont mis en lumière la supériorité de celles-ci. Or, nous savons quels avantages la collectivité tire de la concentration et de l'intégration.

6° Enfin le cartel élargit l'horizon des hommes d'affaires. Il les tire hors du cercle étroit de l'intérêt personnel envisagé dans le moment présent, et les fait participer à quelque chose de plus vaste que leur propre entreprise; il place sous leurs yeux les intérêts généraux de leur catégorie professionnelle, dans une certaine mesure ceux de l'économie nationale; il leur enseigne le prix de la discipline consentie.

Dans le domaine du commerce international, le cartel est un excellent instrument, soit qu'il s'agisse de garder la maîtrise du marché intérieur, soit qu'il s'agisse d'étendre à l'extérieur

les débouchés de l'industrie nationale. L'industrie allemande a certainement tiré un utile parti des cartels pour accroître sa puissance d'exportation. La conquête des marchés extérieurs suppose la concentration et la mise en œuvre de puissants moyens d'action; ce qui a été dit des cartels permet de comprendre à quel point leurs moyens d'action sont supérieurs à ceux des entreprises isolées. D'ailleurs, certains des procédés que les cartels emploient pour étendre leurs débouchés au dehors ne sont pas sans avoir des répercussions désagréables ou dommageables sur le consommateur national : tel est le *dumping*. Le *dumping* consiste à vendre, sur le marché extérieur, au prix de revient, par conséquent sans bénéfice, ou même au-dessous du prix de revient, par conséquent à perte : sacrifices dont l'entreprise trouve la compensation dans la majoration des prix sur le marché intérieur (1). Dans le cas de cartel fortement constitué, la compensation pourra prendre la forme de primes à l'exportation données aux membres du cartel, primes dont le montant sera pris sur la majoratiion des prix à l'intérieur. La politique de *dumping* n'est possible, au moins avec durée, que si le marché national est protégé par des droits de douane à l'abri desquels le prix intérieur peut être artificiellement surélevé.

Le résultat de la politique du *dumping* est que le consommateur national se voit placé dans une situation moins bonne que le consommateur étranger, et, dans certains cas, l'industrie étrangère obtient du cartel, à meilleur compte que l'industrie nationale, les matières premières dont elle se sert pour concurrencer celle-ci. Les cartels allemands et autrichiens du sucre ont pratiqué longtemps cette politique du *dumping* et des primes d'exportation; elle est employée aussi par les cartels de l'industrie minière et de l'industrie métallurgique; elle est tout à fait dans la logique du cartel, mais elle n'est pas toujours possible, et elle implique notamment, comme on vient de le dire, un régime douanier à tendances protectionnistes (2).

Nous venons de considérer les cartels par leurs beaux côtés

(1) Il n'y a rien que de normal à ce qu'un entrepreneur ait des prix de vente différents, pour la même marchandise, selon les marchés. Le seul fait de ces différences de prix ne constitue pas du *dumping*. Le *Safeguarding of industries Act* anglais de 1921, dans la partie consacrée aux mesures d'*anti-dumping*, définit le *dumping* par la vente au-dessous du prix de revient.

(2) Sur les cartels et le *dumping*, consulter : H. Hauser, *Les méthodes allemandes d'expansion économique*, Paris, 1915. Pour ce qui est particulièrement de l'industrie sucrière : Souchon, *Les cartels de l'agriculture en Allemagne*, Paris, 1903.

en les montrant sous l'aspect des progrès que par eux réalise l'organisation de la production. Mais, par ailleurs, une grave menace est impliquée dans les cartels contre tout ce qui n'est pas eux, et en particulier contre le public dernier consommateur. Constitués, ce qui est le cas de la plupart d'entre eux, pour améliorer à leur profit les conditions de vente et de prix, les cartels, ayant remplacé la concurrence par le monopole, font pression sur les acheteurs. Ne disons pas qu'ils fixent les prix à leur gré, car le monopoleur est lui-même dominé par les conditions et l'état de la demande; mais, du moins, ils sont en situation de tenir les prix à un niveau plus avantageux que s'il y avait concurrence des offres entre elles (1); un cartel fortement constitué profite de la hausse des prix dans les périodes d'activité économique et résiste à la baisse dans les périodes d'atonie. La pression du cartel ne s'exerce pas directement sur le public dernier consommateur, sauf le cas d'un cartel constitué dans le commerce de détail; les divers échelons d'entreprises qui séparent le cartel du public sont plus ou moins en état de résister à la pression, de la rejeter sur un ou quelques-uns d'entre eux, de la rejeter toute sur le public. Mais quelque variées que soient ici les combinaisons qui peuvent intervenir, et alors même que la pression est supportée plus par les entreprises interposées entre le cartel et le public que par celui-ci, il reste qu'une partie des avantages du cartel est prise sur autrui; les cartels sont de redoutables machines à faire des profits aux dépens de tout ce qui n'est pas eux. Ce qu'il y a de grave en cela, c'est la restriction de la concurrence. La concurrence entre les producteurs a été, au XIXe siècle, le postulat fondamental de l'organisation économique; la sauvegarde du public contre les exigences des producteurs; la force qui adapte la production à la demande et qui, mettant les producteurs aux prises, les contraint à s'ingénier, à faire mieux, à vendre au prix le plus bas la meilleure marchandise. Si la concurrence vient, par le développement des cartels, à s'affaiblir d'une façon sensible, il n'est pas douteux qu'il y ait là une grave menace pour les consommateurs; peut-être même, à la longue, serait-ce une cause de ralentissement du progrès technique.

Il est trop tôt, en face d'un phénomène en pleine croissance, pour dresser le bilan des cartels, faire la balance entre ce qu'ils apportent de forces nouvelles à l'organisation de la production

(1) Sur la détermination des prix en cas de monopole, voir liv. III, chap. v.

et ce qu'ils contiennent de menaces d'oppression contre le consommateur. Mais il faut remarquer que les cartels ne font pas disparaître entièrement la concurrence; elle subsiste entre les entreprises membres du cartel, à bien des points de vue; elle subsiste en dehors du cartel. Il est rare qu'un cartel réunisse la totalité des entreprises concurrentes; le plus souvent, il y en a qui demeurent indépendantes; le groupement d'environ 80 p. 100 de la puissance productive suffit à assurer au cartel la maîtrise du marché. Mais un monopole de fait ainsi constitué n'est pas inébranlable, et il ne peut durer qu'à la condition d'avoir une politique modérée. Si le cartel abuse de sa situation de monopole pour rançonner les acheteurs, la hausse des prix et des profits suscite des concurrences; il y a dans une nation prospère assez d'esprit d'initiative et de capitaux disponibles pour rendre celles-ci effectives dès qu'elles paraissent possibles. Le développement même des cartels et le sentiment de leur responsabilité peuvent les incliner à une certaine largeur de vues, à une certaine modération. Enfin, il y a l'action éventuelle de l'Etat.

L'attitude de l'Etat à l'égard des cartels est encore indécise et varie, comme on l'a dit, selon les pays. Combattre les cartels n'est pas la meilleure politique; en face d'une force économique en croissance et dont l'énergie est démontrée par la continuité même et la rapidité de cette croissance, une attitude de prudence est pour l'Etat une nécessité de fait. La vie économique sans cesse crée des formes nouvelles; à lutter contre ces créations spontanées, on risque, pour écarter un mal que l'on voit, de se priver d'un bien encore mal aperçu; elles sont la source la plus abondante du progrès social. D'ailleurs, les mesures de rigueur ici sont le plus souvent inefficaces, ou ne sont efficaces que pour un temps très court.

On a proposé que l'Etat intervînt pour fixer les prix quand le cartel abuse de sa situation de monopole; il n'y a pas, en doctrine, d'objection décisive à cela; la tarification par les pouvoirs publics est un correctif légitime du monopole. Mais cette tarification, en présence d'un monopole qui n'est pas de droit, mais de fait, souvent incomplet et précaire, alors qu'il s'agit de marchandises sur le prix desquelles agissent de multiples et changeantes influences, rencontre les difficultés pratiques les plus graves. Quelle autorité pourra fixer le juste prix? Il y a des moyens d'agir indirectement sur les prix du cartel, notamment par l'abaissement ou la suppression des droits de douane; mais la tarification directe est d'un maniement bien malaisé, sinon impossible. Ce que

l'Etat peut raisonnablement et doit exiger des cartels, c'est la publicité; il devrait être posé en règle qu'un cartel n'a d'existence juridique qu'à la condition de faire connaître son objet et le nom des entreprises qui en sont membres. La publicité est déjà une sorte de contrôle et un conseil de modération. Peut-être aussi y aurait-il lieu d'instituer des organes spéciaux de contrôle où l'Etat appellerait à siéger des autorités sociales et professionnelles à côté de ses fonctionnaires (1).

SECTION II

LES TRUSTS

Aux Etats-Unis, il y a des cartels, mais le phénomène qui a le plus attiré l'attention, ce sont les trusts, phénomène, malgré certaines analogies, très différent des cartels. Trust est un mot de la langue juridique qui désigne le fait par une personne de détenir une propriété pour le compte d'une autre; le détenteur s'appelle trustee. Dans sa forme originaire, la combinaison économique qui a reçu, par dérivation, l'appellation de trust se réalisait ainsi : un syndicat financier obtenait de la majorité des actionnaires ou propriétaires des entreprises qu'il voulait grouper qu'ils lui remissent leurs titres; ces titres, confiés à des trustees, permettaient au syndicat de gouverner à son gré les entreprises, les actionnaires ou propriétaires conservant d'ailleurs les droits pécuniaires attachés à leurs titres. Plus tard, les procédés juridiques de constitution des trusts ont changé, mais l'appellation est restée.

Le trust est essentiellement une combinaison financière tendant à fusionner des entreprises jusque-là indépendantes. C'est le caractère qui se retrouve, parmi l'extrême diversité des circonstances, dans tous les grands trusts, ceux du pétrole, de l'acier, du sucre. Mais la fusion peut se faire par des procédés juridiques très variés. Les entreprises à fusionner peuvent être liquidées, et leur actif et leur passif transférés à une société nouvelle; ou bien les sociétés existantes subsistent, mais une société nouvelle se rend acquéreur de leurs actions, sinon en totalité, du moins en proportion assez forte pour avoir la majorité dans les assemblées générales. Des liens juridiques plus souples encore, communautés

(1) La guerre paraît avoir accru la vigueur des groupements industriels en Allemagne et renforcé le contrôle de l'Etat sur eux. Cf. Hauser, *La syndicalisation obligatoire en Allemagne*, in *Revue d'économie politique*, 1918 ; du même auteur et *ibidem*, *Walther Rathenau et l'organisation industrielle d'après-guerre en Allemagne*.

d'intérêts, participations, échanges d'administrateurs entre sociétés, suffisent dans certains cas à réaliser l'unité économique : si dix ou vingt sociétés ont un nombre assez grand d'administrateurs communs, elles sont, en réalité, soumises à une direction unique. Cette concentration des grandes affaires aux mains de quelques puissants groupes financiers joue un rôle important dans l'économie américaine; c'est ce qu'on a appelé le trust de l'argent. Quel que soit le procédé juridique employé, et alors même que subsiste l'autonomie juridique des entreprises, la fusion économique est réalisée, et cela caractérise le trust.

Il y a donc dans le trust quelque chose de plus que dans le cartel. Le cartel laisse aux entreprises adhérentes leur indépendance pour tout ce qui n'est pas prévu dans l'entente, et cette indépendance n'est pas seulement apparente, elle est réelle; chaque entreprise garde sa direction propre, ses procédés de production; seule la liberté des opérations commerciales est restreinte. Le trust réalise une unité de direction bien plus complète; alors même que la forme juridique adoptée paraît laisser aux entreprises leur autonomie, et cela est très fréquent, cette autonomie est plus apparente que réelle; elle n'est que de la décentralisation, chose à peu près indispensable dans un organisme très étendu et très compliqué; c'est un groupe, parfois un homme, quelque hardi capitaine d'industrie, qui mène l'affaire. Tandis que l'unité réalisée par le cartel se limite à la partie commerciale des opérations, l'unité réalisée par le trust s'étend, le cas échéant, à la partie industrielle : le trust fermera quelques usines moins bien situées ou équipées que les autres; il imposera dans toutes les usines tel procédé de fabrication. Les hommes que le trust place à la tête de ses exploitations ont, en fait, le caractère économique de gérants, tandis que les membres du cartel se comportent bien chacun comme propriétaire de son entreprise.

Il y a aux Etats-Unis des cartels à côté des trusts. En outre, il y a certaines combinaisons d'affaires dont il est difficile de dire si elles se rattachent plutôt à l'un qu'à l'autre type. Mais, à considérer l'ensemble, la différence est assez nette entre le type américain du trust et le type européen du cartel.

Entre les trusts et les cartels, il y a une autre différence dont la portée est plus grande encore. Les trusts, en fait, lors de leur constitution, ont été un effort pour réaliser un état de monopole ou un état approchant du monopole; quelques-uns parmi les plus célèbres y ont réussi, parfois pendant un temps assez long, notam-

ment le trust du pétrole; d'autres y ont échoué. Mais le trust qui n'a pas réussi à instituer à son profit un monopole de fait, ou qui, après avoir institué ce monopole, l'a perdu, garde néanmoins sa raison d'être : il demeure une vaste combinaison financière qui a fait franchir à l'industrie une étape dans la voie de la concentration et de l'intégration. Au contraire, le cartel, puisqu'il respecte l'indépendance industrielle des entreprises, n'est rien s'il n'est pas un monopole de fait; c'est seulement par la maîtrise du marché qu'il peut procurer aux entreprises adhérentes les avantages qu'elles attendent de sa constitution.

La période d'effervescence des trusts comprend les toutes dernières années du XIXe siècle et les années de début du XXe siècle; le mouvement a pris depuis lors une allure plus calme. Il est de plus en plus difficile aux trusts d'avoir un monopole durable, soit à raison de la vigoureuse attitude que l'Etat a prise contre les combinaisons tendant au monopole, soit surtout à raison de l'immensité du marché américain, de la rapidité des transformations économiques, de l'abondance des capitaux et des hommes disponibles pour la fondation de nouvelles entreprises. La législation douanière de 1913, plus libérale que les précédentes, a été un élément défavorable aux tentatives de monopolisation (1). Il est probable que les trusts ont été un phénomène de croissance chez un peuple jeune et d'une prodigieuse vitalité, et non pas l'ébauche, comme les cartels, d'un mode nouveau d'organisation de la production.

Un des aspects les plus curieux des trusts, ç'a été leur aspect financier, les combinaisons variées et ingénieuses de leurs fondateurs, les spéculations qui en ont été l'accompagnement, dans l'âge héroïque des grandes affaires américaines. La constitution des trusts, le lancement de leurs titres, étaient tout à fait propices à des combinaisons plus avantageuses à leurs promoteurs qu'au public. Une des pratiques les plus répandues était celle de la surcapitalisation : si les entreprises groupées par le trust représentent une valeur de 250 millions de dollars, on émet des actions pour 500 millions de dollars; c'est le *watering*, l'arrosage (2), et cela représente la plus-value que la formation du trust doit donner aux entreprises.

La régime douanier a beaucoup aidé à la formation de certains trusts; il y en a qui, sans les droits de douane, n'auraient pas existé, par exemple celui du sucre. Il y a un autre élément qui a servi les desseins des fondateurs de trusts, c'est l'entente avec les compagnies de chemins de fer, les tarifs de faveur (discriminations) obtenus par les trusts, les mesures préjudiciables à leurs rivaux prises par les compagnies. Le trust du pétrole a en grande partie fondé sa grandeur sur cette entente (1).

(1) Sur la législation douanière américaine de 1913, voir t. II. liv. IV, chap. III.

(2) Ce sont, en général, les actions ordinaires qui sont du *watering*, les actions privilégiées représentent la valeur réelle de l'entreprise.

Dans les différences entre les cartels et les trusts, il y a, pour une part, la traduction des différences entre le milieu économique et la mentalité de l'Europe et ceux des Etats-Unis. Le milieu économique des Etats-Unis adhère moins au passé que celui de l'Europe; de même que les villes européennes sont pleines de souvenirs, l'industrie européenne renferme encore bien des formes d'organisation qui sont des survivances, et cela rend les transformations plus lentes; l'industrie américaine, plus neuve, évolue plus librement. Les hommes d'affaires aux Etats-Unis ont une mentalité de conquérants; ils veulent vaincre et dominer; ils n'ont pas ce que peuvent donner de modération et de prudence à leurs confrères d'Europe un milieu restreint et l'influence d'une antique culture. Il est d'ailleurs probable que les deux types du cartel et du trust iront en se rapprochant l'un de l'autre, ou plutôt que celui-ci s'effacera devant le premier.

On a beaucoup légiféré sur les trusts aux Etats-Unis, et la lutte juridique contre eux a pris un caractère aigu depuis les premières années du XXe siècle. Il y a une double législation : d'une part, des lois émanant des Etats particuliers de l'Union; d'autre part, une loi fédérale, le *Sherman Act* de 1890, qui déclare illégaux tout contrat et toute combinaison en forme de trust ou autrement, ayant pour objet de mettre obstacle à l'industrie ou au commerce entre les divers Etats de l'Union ou avec les nations étrangères. Les lois des Etats particuliers sont tout à fait insuffisantes; le Shermann Act n'a guère eu pour effet, pendant longtemps, que de mettre en lumière l'ingéniosité des jurisconsultes chargés par les trusts de trouver de nouvelles formes juridiques pour remplacer celles que la jurisprudence condamnait. Mais les choses ont changé dans ces dernières années, et de nombreuses poursuites judiciaires contre les trusts en ont

(1) Le maniement habile des tarifs de chemins de fer en faveur des trusts est devenu à peu près impossible depuis la création de *l'Interstate Commerce Commission* et les divers *acts* qui, depuis 1887, ont soumis les chemins de fer au contrôle public.

forcé plusieurs à se dissoudre, en tant que combinaison tendant au monopole (1).

(1) O. W. Knauth, The policy of the United States towards industrial monopoly. Columbia University studies, 1914. Le *Trade Commission Act* (26 septembre 1914) et le *Clayton Act* (15 octobre 1914) ont renforcé la législation contre les trusts. Cf. Villey, *La politique contre les trusts aux Etats-Unis*, in *Revue d'économie politique*, 1918; et Rist, *L'exportation américaine et les lois sur les trusts*, in *Revue d'économie politique*, 1919.

CHAPITRE VI

LE COMMERCE ET L'ORGANISATION DES MARCHÉS

Le commerce porte sur deux grandes catégories d'objets.

1° Les biens meubles ou immeubles; les marchandises, produits agricoles et industriels, matières premières, biens de consommation et biens de production.

2° Les effets de commerce et valeurs mobilières.

Dans le commerce des effets de commerce et valeurs mobilières, les banques jouent actuellement un rôle considérable, et c'est dans les chapitres consacrés aux banques qu'il sera parlé de ce commerce. On ne traitera ici que du commerce des biens et surtout des marchandises, mais plusieurs des notions qui y sont relatives s'appliquent également au commerce des valeurs mobilières, notamment en ce qui concerne les bourses et la spéculation.

SECTION I

LA FONCTION ÉCONOMIQUE DU COMMERCE. COMMERCE DE GROS ET COMMERCE DE DÉTAIL. CRITIQUE ET JUSTIFICATION DU COMMERCE

La fonction commerciale consiste à mettre les biens à la disposition de ceux qui les consomment; par opposition à la production, au sens étroit, c'est une fonction de circulation et d'échange; elle est essentielle dans une organisation économique où le producteur ne produit pas pour ses propres besoins, mais pour le marché. Elle peut être remplie soit par les producteurs eux-mêmes, soit par des entrepreneurs spécialisés dans cette forme d'occupation professionnelle.

Toute entreprise agricole ou industrielle remplit nécessairement une fonction commerciale. L'entrepreneur achète et vend; il achète des matières premières, des services, de l'outillage, et

il vend des produits à un certain degré de transformation; ce sont des opérations commerciales. Mais la production pour l'échange a donné lieu à la formation d'un organisme commercial autonome, qui ne remplit que des fonctions commerciales sans participer à la production au sens étroit du mot. L'entreprise proprement commerciale est celle qui achète des produits pour les revendre, sans leur faire subir des transformations matérielles. Qu'il y ait des hommes spécialisés dans la fonction commerciale, c'est une application du principe si général de la division du travail, et cette autonomie de l'organisme commercial est d'autant plus conforme à la nature des choses que le marché est plus étendu, les besoins du public plus nuancés et plus complexes, les sources d'approvisionnement en matières premières et les débouchés ouverts aux produits fabriqués plus divers et plus éloignés.

L'opinion commune n'apprécie pas à sa valeur exacte le rôle économique du commerçant. Le commerçant n'est pas un intermédiaire passif; il sollicite la demande du consommateur, il la provoque par sa réclame, ses prospectus, ses affiches, ses agents; il prévoit, il interprète les besoins probables du public, et même il les suggère en faisant fabriquer à l'avance des produits à quoi le public ne songeait pas et qui vont satisfaire des besoins ignorés de lui hier, vulgarisés demain; novateur, parce que tout changement dans les besoins et les produits est pour lui une occasion de profit, le commerçant secoue l'inertie du public et l'entraîne à sa suite. On raisonne parfois comme si le commerce était dans le corps économique un organe inutile; cela témoigne de beaucoup d'irréflexion. Que la fonction commerciale absorbe dans certains cas trop d'activités humaines, c'est une autre question; cela d'ailleurs peut se rencontrer dans diverses branches de la production proprement dite.

La place que tient l'organisme commercial dans l'économie moderne est très grande. Cependant, il y a sur certains points un mouvement d'intégration de la fonction commerciale à la fonction de production, mouvement qui se traduit par la suppression du commerçant et le rattachement des services commerciaux à l'entreprise industrielle. Un industriel peut, au lieu de traiter avec des commerçants en gros pour la vente de ses produits, organiser lui-même la vente au commerce de détail ou même, dans certains cas, au public. La facilité, la rapidité des communications et des transports, la sécurité accrue des relations commerciales ont rendu moins nécessaire l'existence d'intermédiaires; cela pousse à l'intégration du commerce à la production. Toutefois, c'est un mouvement qui est très loin d'être général. Dans la plupart des cas, l'intermédiaire spécialisé subsiste. Les aptitudes commerciales ne sont pas liées aux aptitudes industrielles; chercher des débouchés, assurer et étendre des relations d'affaires, ce sont des choses qui requièrent une activité continue et des qualités propres. Il se peut que l'industriel ait intérêt à organiser dans sa maison des services commerciaux; il se peut aussi qu'il ait intérêt à abandonner à des professionnels toute la partie commerciale de ses opérations; cela dépend des circonstances. En tout cas, l'intégration du commerce dans l'industrie n'est possible qu'à un certain degré de concentration industrielle.

L'organisme commercial, considéré comme autonome, peut présenter des degrés divers de complication. Le passage de la marchandise, d'un producteur à un autre, ou du producteur au consommateur, peut se faire par l'intermédiaire d'un seul commerçant ou de plusieurs. Il y a fréquemment entre le producteur et le consommateur un double échelon commercial : commerce de gros et commerce de détail. Le détaillant est seul en relations avec le public; et, de condition modeste souvent, avec un débit faible, une solvabilité qui a besoin d'être surveillée de près, il ne peut que difficilement traiter avec le producteur lui-même; entre le producteur et lui s'interpose le commerçant en gros.

Il y a des cas curieux de multiplicité des rouages commerciaux. Dans la boucherie parisienne, le boucher de quartier achète la viande au boucher en gros, le chevillard, qui lui-même ne traite pas directement avec l'éleveur, car entre l'éleveur et le chevillard il y a un commissionnaire (1). Le commerce d'exportation à destination des pays d'outre-mer se fait parfois par l'entremise de quatre intermédiaires : maison de gros française, maison de commission française, maison de gros étrangère, maison de détail étrangère (2).

Cette pluralité d'intermédiaires dans l'organisation commer-

(1) Rouland, *Le marché de la Villette*, in *Economiste français*, 1911, 2e semestre.

(2) Giraud, *L'organisation technique du commerce d'exportation*, thèse Paris, 1912. — Sur la complexité du commerce d'exportation, on trouvera une documentation très précise, en ce qui concerne Hambourg particulièrement, dans l'ouvrage de Vouters, *Les procédés d'exportation du commerce allemand*, thèse Paris, 1908.

ciale a depuis longtemps soulevé des critiques. La fonction commerciale elle-même n'y a pas échappé. Un des plus véhéments détracteurs du commerce a certainement été le socialiste français Fourier. Il a traité les commerçants d'agents parasites et improductifs, d'ennemis naturels de la fabrique, de corsaires industriels vivant aux dépens des producteurs (1). Ce sont des thèmes qui ont été maintes fois repris par bien d'autres auteurs.

La nécessité de la fonction commerciale est, comme on l'a dit tout à l'heure, certaine. Mais la question se pose de savoir si cette fonction commerciale est remplie d'une façon satisfaisante. Les nombreuses critiques faites à ce sujet se ramènent à l'idée essentielle que voici : il y a trop de commerçants, le commerce absorbe trop d'activités qui auraient ailleurs un emploi plus utile, il est un rouage économique trop compliqué, trop coûteux pour les services rendus.

Ces critiques sont-elles fondées? Il ne faudrait pas leur donner une portée trop générale, mais elles expriment certainement une part de vérité, fort variable selon les pays et surtout selon les catégories de commerce. Et on comprend très bien comment il se fait que le commerce se prête plus que l'industrie et l'agriculture au gaspillage des activités humaines. L'exploitation commerciale n'implique pas de prime abord la nécessité de coûteuses installations; on peut l'aborder avec un faible capital. La part de l'éducation technique y paraît moindre à beaucoup de personnes, ce qui est une erreur, mais ce qui incite à tenter la chance, dans les opérations commerciales, bien des gens qui n'auraient pas l'idée d'entreprendre une industrie. Il se fait ainsi vers le commerce un incessant appel de bonnes volontés qui s'essayent.

Cela est vrai surtout pour le commerce de détail; il est le refuge d'une foule de petites gens qui ont un capital modique, qui aiment mieux tenter la chance à leur compte que d'entrer dans la hiérarchie d'une grande entreprise. C'est une carrière fort encombrée, où beaucoup perdent le peu qu'ils avaient pu risquer, où la plupart végètent, mais qui garde cependant l'attrait de l'indépendance. Cet encombrement explique, au moins en partie, l'écart parfois énorme entre les prix du commerce de gros et ceux du commerce de détail, les majorations de 50 p. 100, 100 p. 100 et même plus, que les détaillants font subir aux prix

(1) Lire notamment dans les *Œuvres choisies* de Fourier (Petite Bibliothèque économique) le morceau intitulé *Le commerce*.

du gros. N'ayant chacun qu'un débit restreint, ils ne peuvent subsister qu'en prélevant sur chaque article vendu un taux élevé de bénéfice (1). D'ailleurs, le développement des grands magasins d'une part, des coopératives d'autre part, a fait cesser ou tout au moins a atténué certains abus criants.

Si l'on veut toutefois réduire à sa juste mesure la critique facile du petit commerce de détail et de ses prix, il faut tenir compte de diverses circonstances, de celles-ci notamment :

1° La clientèle est sensible au luxe des installations; elle va de préférence à la boutique bien située, brillamment éclairée, richement décorée; tout cela se paie.

2° Il y a une partie de la clientèle qui achète à crédit et qui paie irrégulièrement; le détaillant devient une sorte de banquier, qui a des fonds aventurés de droite et de gauche. Les frais et les risques que cela entraîne ont pour conséquence une majoration des prix.

SECTION II

Le commerce éveille l'idée de marché. Le marché est le lieu où se rencontrent les acheteurs et les vendeurs de telle marchandise; par extension, on a pris l'habitude d'appeler marché l'ensemble même des offres et des demandes qui sont en situation de se rencontrer et de donner lieu à des échanges : le marché du blé, le marché du café, le marché du coton, c'est l'ensemble, en un lieu donné, à Paris, au Havre, à Liverpool, des offres et des demandes de ces produits. L'aire géographique sur laquelle un marché s'étend est quelque chose de très variable : pour certaines denrées vendues au détail, un village, un quartier d'une ville, une rue, une portion de rue, forment un marché; pour le commerce de gros des produits de grande consommation, on peut parler d'un marché mondial. Les marchés se pénètrent, agissent les uns sur le autres, et leurs limites respectives varient incessamment.

C'est le commerce qui forme les marchés par l'apport des demandes et des offres; acheteur, le commerce va à la recherche des offres; vendeur, à la recherche des demandes; il tend à la mise en contact des unes et des autres.

Quels sont les procédés et les modes d'action du commerce?

(1) Cf. sur les prix de détail : de Foville, *Une enquête sur les prix de détail*, in *Economiste français*, 1887, 2e semestre.

§ 1. — Les procédés du commerce. Étalages; échantillons; ventes publiques; expositions. Les voyageurs de commerce.

Le commerçant type est celui qui achète des marchandises pour les revendre et qui tire son bénéfice de la différence entre le prix d'achat et le prix de vente. Mais le commerçant peut aussi agir en qualité de courtier ou de commissionnaire.

Le courtier recherche les gens disposés à acheter et les gens disposés à vendre; il les met en relations et les amène à traiter. Il n'est pas partie au contrat, il n'achète ni ne vend à son compte; c'est le pur intermédiaire. Il tire son bénéfice du courtage payé par les parties au contrat pour prix de son intervention.

Le commissionnaire traite les affaires en son nom; il est acheteur ou vendeur; mais il agit en vertu d'un mandat reçu d'une autre personne à laquelle il devra rendre des comptes. Les maisons de commission ont leur place surtout dans le commerce d'exportation. Le producteur agricole ou industriel connaît mal les pays étrangers, l'état du marché, la solvabilité des clients; il charge de la vente de ses produits une maison de commission. Inversement, un acheteur étranger, qui connaît mal notre marché, chargera une maison française de commission d'acheter pour lui. Mais l'importance de la commission tend à diminuer, les relations directes étant devenues plus faciles.

Considérons le commerçant dans son rôle de vendeur. Il s'agit pour lui de trouver la demande disposée à absorber l'offre. Comment va-t-il la trouver et la provoquer? Il y a toutes sortes de procédés mis en œuvre.

1° Il y a l'étalage de la marchandise qui, dans le commerce de détail, est devenu un art subtil. Le magasin du détaillant est une exposition permanente de la marchandise habilement parée et placée sous l'aspect le plus flatteur. Dans les grands magasins de vente au détail, l'habitude s'est introduite de faire à certaines époques de l'année, tantôt pour une catégorie de marchandises, tantôt pour une autre, des expositions précédées d'une bruyante publicité, avec rabais des prix et « occasions », qui réveillent l'attention du public et l'empêchent de désapprendre le chemin de la maison. Dans le commerce entre professionnels, commerce de gros ou demi-gros, on traite souvent sur échantillons, du moins quand il s'agit de marchandises produites par séries.

2° Les ventes publiques aux enchères tiennent une place importante dans certaines places étrangères : par exemple à Londres pour les laines coloniales, à Anvers, à Hambourg. L'usage n'en est pas très répandu en France. C'est cependant un mode de vente qui offre de grands avantages : publicité des cours, affluence des acheteurs, écoulement rapide de la marchandise.

3° Il y a les expositions collectives, où c'est non plus une maison qui dans ses locaux expose sa marchandise, mais un groupe plus ou moins nombreux et varié. Elles ont joué, à partir de la seconde moitié du XIXe siècle, un rôle considérable. Ce qui les caractérise, c'est que les marchandises de même espèce sont placées côte à côte sous les yeux du public qui compare, et, s'il est compétent, peut juger : c'est une mise en concurrence des vendeurs.

Les expositions sont de diverses sortes. Elles se distinguent d'abord par leur degré de généralité. Certaines expositions sont qualifiées d'universelles; tous les peuples et tous les produits y sont conviés. La première exposition de ce genre a eu lieu à Londres en 1851. Ces expositions universelles sont devenues par la suite des espèces de foires à plaisir, et cela a compromis leur réputation technique. La tendance actuelle est plutôt aux expositions spécialisées, qui sont d'une organisation moins difficile et moins coûteuse : expositions spécialisées, soit quant au territoire appelé à concourir (exposition nationale, régionale, urbaine), soit quant à l'espèce des produits (exposition du meuble, de l'automobile, de l'aviation, souvent alors sous le nom de salon, qui sent moins la boutique).

A un autre point de vue, on distingue les expositions périodiques et non périodiques, temporaires ou permanentes. Les expositions du genre salon tendent à être périodiques. Il y a dans certains pays des expositions permanentes de produits étrangers (comptoirs d'échantillons, musées commerciaux).

On distinguera encore les expositions sédentaires et les expositions ambulantes. Celles-ci sont organisées par des groupements de négociants et d'industriels qui cherchent à étendre leurs débouchés, et elles le sont pour des pays encore peu industrialisés : par exemple, une expédition ambulante de fournitures scolaires a été organisée par un groupe d'éditeurs allemands dans la région de Pékin et a déterminé de nombreuses affaires (1). L'exposition ambulante se promène, selon les pays, en voiture, en wagon ou en bateau (expositions flottantes).

(1) Giraud, *op. cit.*, p. 176; on trouvera dans le même auteur d'autres exemples curieux.

Les expositions ne sont pas seulement un moyen de saisir la clientèle (1). Elles sont aussi un tableau d'ensemble des progrès techniques accomplis, et une occasion pour les professionnels de vérifier ou de compléter leur connaissance de l'état actuel de l'industrie; c'est par les expositions que les modèles nouveaux se vulgarisent. Il convient enfin de remarquer que, dans nos habitudes françaises, les expositions sont nécessairement suivies d'une pluie abondante de décorations, et ce n'est pas, pour beaucoup de gens, leur moindre avantage.

4° Il y a tout un personnel dont la fonction est d'aller au-devant de la demande, de la solliciter, de visiter la clientèle : ce sont les voyageurs de commerce. Parmi les causes de l'extension du commerce allemand à l'étranger, il y a eu, de nombreux témoignages l'attestent, l'activité et les bonnes méthodes de ses voyageurs. Là comme en bien d'autres domaines, la formation professionnelle méthodique a pris le pas sur l'empirisme. M. Yves Guyot cite en exemple les voyageurs de commerce américains qui sont capables, dit-il, « de démonter, de remonter et de réparer la montre, la machine à coudre ou la machine à écrire qu'ils sont chargés de vendre » (2).

Le voyageur de commerce n'est pas seulement un agent de vente, mais de renseignements. « En observant les modes et les usages du pays qu'il visite, en rapportant des échantillons des objets préférés par la clientèle, il peut contribuer à diriger la fabrication des produits qu'il répand, en conformité avec les goûts des consommateurs » (3).

Le voyageur ne fait que passer; lorsque le débouché commercial en vaut la peine, son action est complétée par le représentant qui, sédentaire, peut acquérir une connaissance plus approfondie du pays et de la clientèle et exercer une influence plus continue que le voyageur. Le dernier terme enfin de l'évolution, ce sera la

(1) On a comparé souvent les expositions modernes aux foires de jadis. La ressemblance est plus apparente que réelle. Les grandes foires de jadis étaient l'instrument principal du commerce de gros. Ni les moyens de communication et de transport, ni le volume des affaires n'étaient suffisants pour que le mouvement commercial se répandît tout le long de l'année; il se concentrait à certaines époques, et les marchands venaient de loin s'approvisionner ou vendre à la foire. Aujourd'hui le mouvement commercial est un courant continu, et, d'autre part, la rencontre matérielle des acheteurs et des vendeurs n'est plus nécessaire. Cf. Schmoller, *Principes d'économie politique*, traduction française, t. III.

(2) Yves Guyot, *Le commerce et les commerçants*, Paris, 1909.

(3) Clerget, *Manuel d'économie commerciale*, 2e édition, Paris 1919.

fondation d'un comptoir de vente, d'une succursale approvisionnée de marchandises par la maison mère (1).

§ 2. — La publicité.

Le commerce est inséparable de la publicité, et celle-ci est de tous les temps; mais elle est devenue une technique extrêmement complexe (2). C'est aux Etats-Unis qu'elle paraît avoir atteint le plus haut point de perfection; il y a dans ce pays un enseignement de la publicité dans les écoles de commerce, exemple qui est maintenant suivi en Europe, et dans les grandes maisons de commerce américaines, il y a un service de publicité rationnellement organisé. Le coût de la publicité aux Etats-Unis atteindrait 600 millions de dollars; en Allemagne, un document officiel évaluait, en 1908, le coût des annonces à plus de 400 millions de marks; en Angleterre, les sommes dépensées pour la publicité s'élèveraient à 100 millions de liv. st. Ce sont des chiffres en partie conjecturaux, mais qui indiquent l'ordre de grandeur des dépenses de publicité.

Plusieurs des procédés mentionnés ci-dessus sont de la publicité : étalages, expositions individuelles ou collectives, visites de voyageurs, tout cela a pour objet de faire connaître la marchandise et de provoquer l'achat. Mais il s'est créé, en dehors de cela, une technique de la publicité dont voici les principaux procédés.

1° Le catalogue adressé, ou d'office, ou sur demande, à la clientèle connue ou éventuelle; catalogue illustré souvent, avec les indications les plus précises sur l'article proposé et parfois des échantillons (étoffes). Beaucoup de ventes se font sur catalogue; les grands magasins de Paris expédient un grand nombre de marchandises choisies sur catalogue. Aux Etats-Unis, en Angleterre, il y a des maisons dont l'objet propre est la vente par correspondance (mail-order) (3).

2° L'annonce faite dans les journaux et revues.

(1) Les méthodes de vente sont très diverses; c'est un sujet qu'une série de monographies pourrait seule bien éclaircir, et il faudrait distinguer par catégories de produits. On trouvera dans certains chapitres de l'ouvrage de Germain Martin et Martenot, *La Côte-d'Or, étude d'économie rurale*, un excellent exemple d'études de ce genre, 3e part., chap. I et II.

(2) Sur la publicité, consulter Clerget, *op. cit.* chap. IV; Mataja, *Die Reklame*, Leipzig, 3e édition, 1920; Gérin, *Précis intégral de publicité*, 1919.

(3) Le fonctionnement des « Mail-orders » est décrit avec précision par Moride, *op. cit.*

3° L'affiche sur les murs, sur les rideaux des théâtres, dans les gares, sur des panneaux de bois postés le long des voies ferrées, voire même sur le sol ou dans les nuages, ou encore l'affiche ambulante, les hommes-sandwich.

4° La réclame sur coupe-papier, buvards, porte-allumettes, boîtes, calendriers, presse-papier et autres menus objets.

Il y a évidemment des cas où la publicité n'a servi qu'à duper la clientèle et à opérer de véritables « razzias commerciales ». Mais il ne faut pas s'arrêter à cela pour apprécier son rôle économique; elle est devenue un rouage indispensable du commerce. Elle met en contact l'offre et la demande, fait connaître à l'acheteur éventuel la nature, les qualités, le prix des marchandises; c'est par elle que les articles nouveaux peuvent se faire une clientèle; sur nos marchés agrandis, où l'offre et la demande n'ont plus les occasions de se rencontrer que fournit le voisinage, la publicité est le lien tissé entre elles. Puis, la publicité éveille et amplifie les besoins; les compagnies de chemins de fer le savent bien, qui affichent sur les murs de nos villes la blancheur des cîmes et le flot rafraîchissant de plages où le ciel est éternellement pur.

Il ne faut pas exagérer, généralisant à tort quelques fâcheux exemples, la puissance de tromperie de la publicité. Elle peut bien fournir un succès passager à une marchandise qui ne vaut rien, mais il n'y a de succès durable que pour celle qui est par quelque côté bien adaptée aux besoins de la clientèle. Il ne faut pas non plus se laisser rebuter par ce qu'il y a de vulgaire et de grossier dans certains procédés de réclame; la publicité, et c'est là un de ses aspects les plus attachants, est une école de psychologie, une des parties de l'art de manier les hommes.

§ 3. — L'outillage commercial.

L'outillage commercial est relativement très simple et nullement comparable à celui de l'industrie. Il n'y a guère à mentionner que les « magasins généraux ». On appelle ainsi les lieux de dépôts des marchandises, mis à la disposition du public commerçant par des entreprises formées à cet effet. Il y en a dans les principaux ports de commerce et dans les grandes places commerciales. Cette institution offre deux sortes d'avantages.

1° De grands magasins collectifs sont mieux aménagés et moins coûteux que le seraient de multiples magasins particuliers pouvant contenir la même quantité de marchandises; c'est l'avantage de la concentration.

2° Les marchandises déposées dans les magasins généraux font l'objet d'échanges sans déplacements. Elles sont en effet représentées par des titres délivrés aux déposants, titres qui peuvent par endossement circuler et faire ainsi passer de main en main le droit à la livraison de la marchandise. Dans la législation française, il y a deux sortes de titres afférents à la marchandise déposée dans les magasins généraux : le récépissé et le warrant; celui-ci est un bulletin de gage, qui permet au déposant de faire un emprunt gagé par la marchandise sans qu'elle soit matériellement déplacée; ces deux titres sont à ordre, de sorte que le déposant peut transmettre par endossement soit la propriété, soit un droit réel sur la marchandise (1).

SECTION III

§ 1. — L'organisation des marchés. Les bourses de commerce.

Les marchés où se traitent des opérations portant sur de grandes quantités de marchandises se créent à eux-mêmes, par nécessité, une organisation déterminée; c'est dans les bourses de commerce (2) que cette organisation prend ses formes les plus nettes. Les bourses sont des marchés qui présentent un certain nombre de caractères remarquables.

Ce sont des marchés pour professionnels, non que le public n'y puisse pas faire d'opérations, mais, en droit ou en fait, les opérations se font par l'entremise de professionnels, courtiers ou commissionnaires.

Ce sont des marchés organisés de façon à rendre aussi rapide et complète que possible la rencontre des offres et des demandes. Cette rencontre des offres et des demandes est assurée d'abord par le caractère professionnel des gens entre qui se traitent les opérations; elle l'est aussi par des règles dont l'objet est de donner la publicité la plus complète, dans ce groupe de professionnels,

(1) On notera en passant que la loi française a institué des warrants agricoles qui ne supposent pas, comme les warrants ordinaires, le placement dans un local spécial de la marchandise donnée en gage; le warrant agricole peut être constitué sur des denrées que l'emprunteur garde dans ses granges ou dans ses caves (lois des 18 juillet 1898 et 30 avril 1906). Mais l'agriculture paraît ne faire aucun usage de cette institution créée pour elle.

(2) En droit positif français, l'expression bourse de commerce s'applique aussi bien à celles où se traitent les opérations sur valeurs mobilières qu'à celles où se traitent les opérations sur marchandises (art. 71 C. comm.); mais l'usage a prévalu de n'appeler ainsi que ces dernières.

aux offres et aux demandes. La publicité peut se faire, ou par la criée des offres, des demandes, et des prix pratiqués à tout moment, ou par une procédure d'inscription sur des registres. Quel que soit le procédé adopté, le résultat essentiel que l'on cherche à obtenir est que tous les vendeurs connaissent toutes les demandes d'achat, et tous les acheteurs toutes les offres de vente. Une bourse bien organisée doit réaliser autant qu'il est possible les conditions théoriques du marché parfait.

Il n'y a pas de bourses de commerce pour toutes les marchandises; seules y sont traitées les marchandises de large consommation, pouvant former des stocks assez importants pour donner lieu à un mouvement continu d'échange, et suffisamment homogènes pour que les opérations puissent être faites sur échantillons ou plus simplement sur désignation d'un type convenu. Les principales marchandises traitées dans les bourses de commerce sont : les céréales de toutes catégories, les graines oléagineuses, les huiles, le café, le sucre, l'alcool, les métaux, le coton, la laine. Mais toutes ces marchandises à la fois ne sont pas traitées dans une même bourse; les bourses sont très spécialisées, et celles où se traitent les opérations sur plusieurs marchandises sont constituées par des groupements professionnels distincts dont chacun ne s'occupe que d'une seule sorte de produits. A Paris, on traite à la bourse de commerce les céréales, les farines, les huiles, les alcools et les sucres, mais chaque groupe constitue un marché à part administré par un syndicat de commerçants. Le marché des laines en France est à la bourse de Roubaix; celui du café est au Havre, à Marseille et à Bordeaux. En Angleterre, la spécialisation est poussée très loin; à Londres, il y a plusieurs bourses de commerce distinctes.

Une bourse de commerce est essentiellement constituée par le groupement des intéressés. Mais il y a deux types d'organisation possibles : ou bien les intéressés se donnent librement une constitution et des règlements; ou bien les pouvoirs publics interviennent pour imposer un règlement ou pour homologuer celui que les intéressés ont fait. En Angleterre, c'est le premier type qui prévaut; en France, l'Etat garde une part d'autorité, un décret étant nécessaire pour l'institution des bourses, et l'article 71 du Code de commerce les plaçant expressément « sous l'autorité du gouvernement »; en Allemagne, chaque bourse est administrée par un comité choisi, partie par les professionnels de la bourse, partie par les chambres de commerce, mais l'Etat homologue les statuts des bourses et institue auprès de chacune d'elles un commissaire chargé du contrôle.

Marchés organisés et centres de transactions considérables, les bourses de commerce publient des cotes de prix, cotes à caractère officiel ou privé, dont la valeur est en raison de l'importance de la bourse. C'est une fonction statistique que les bourses remplissent ainsi, et les prix constatés à la cote servent de régulateur aux affaires qui se traitent dans toute la région où s'étend l'influence de chaque bourse.

§ 2. — Les opérations. Marchés au comptant. Marchés à livrer. Marchés à terme de bourse.

Les opérations traitées en bourse sont de plusieurs sortes; les unes pourraient se traiter hors bourse aussi bien qu'en bourse, et ne forment qu'une part en général restreinte de l'activité de celle-ci; d'autres, au contraire, ne se traitent qu'en bourse et sont vraiment caractéristiques de cette institution.

Les premières sont les opérations au comptant et les marchés à livrer. L'opération au comptant est celle où il n'y a pas d'intervalle entre la conclusion de l'affaire et son exécution : le prix est payé et la marchandise est livrée immédiatement, ou du moins dans les délais d'usage matériellement nécessaires (1). Le marché à livrer comporte un terme pour l'exécution du contrat; un industriel veut échelonner sur une certaine période les livraisons de produits fabriqués qu'il fera; il conclut des marchés à livrer avec ses fournisseurs et avec ses clients; la convention fixera dès maintenant la quantité, la qualité et le prix des marchandises vendues et des marchandises achetées, mais les livraisons et les paiements seront échelonnés selon les besoins et les possibilités de production. Le marché à livrer est un marché à terme, mais dont la fonction pratique est différente de celle du marché à terme de bourse qui forme la seconde catégorie d'opérations.

Le marché à terme de bourse, comme le marché à livrer, est un contrat où les deux parties remettent à une échéance ultérieure l'exécution de l'opération conclue. Mais il diffère en deux points du marché à livrer.

1° Tandis que le marché à livrer est conclu à des conditions particulières à chaque contrat, le marché à terme de bourse est

(1) Il y aurait encore des distinctions à faire parmi les opérations au comptant. Consulter sur ce point, en ce qui concerne la bourse de commerce de Paris, Repoux, *La bourse des marchandises de Paris*, thèse Paris, 1909.

conclu à des conditions déterminées par les règlements et usages de bourse. Les marchés à livrer sont pour ainsi dire individualisés, chaque contrat ayant ou pouvant avoir sa physionomie propre. Les marchés à terme sont coulés dans un moule unique, qui est celui des règlements et usages de bourse. Les produits admis au marché à terme sont classés en types déterminés qui servent de base aux opérations, et les règlements fixent aussi l'unité, la quantité minimum pouvant faire l'objet d'un marché à terme : par exemple, 250 quintaux pour les grains, 150 quintaux pour les farines, 100 quintaux pour le sucre (bourse de commerce de Paris); les opérations ne portent que sur cette quantité ou ses multiples. Les contrats à terme sont ainsi interchangeables, ils peuvent être facilement cédés à des tiers et faire l'objet de compensations annulant l'engagement pris par un engagement en sens inverse.

2° Tandis que le marché à livrer aboutit normalement, aux dates convenues, à la livraison des produits et au paiement du prix, le marché à terme de bourse se dénoue le plus souvent par une contre-opération en sens inverse de la première. Ce n'est pas qu'en droit il ne comporte pas les mêmes engagements pour l'acheteur et pour le vendeur que les autres contrats, mais en fait il n'a qu'exceptionnellement pour objet de procurer à l'acheteur la livraison réelle de la marchandise, et voici comment les choses se passent.

L'acheteur à terme se couvre par une vente à terme à un jour quelconque entre la conclusion et l'échéance de son premier contrat. Il prévoit la hausse, et ayant acheté à 31 francs en février pour mai, il espère pouvoir vendre à 31 fr. 50 ou 32 francs. S'il vend, en effet, à l'un de ces cours, étant à la fois acheteur et vendeur, débiteur et créancier d'un prix, il gagnera la différence entre son prix d'achat et son prix de vente; la compensation s'opérant entre la livraison due et la livraison promise, et entre les deux prix jusqu'à concurrence du plus faible, l'acheteur gagne finalement l'excédent de l'un sur l'autre, dans notre espèce 0 fr. 50 ou 1 franc par unité vendue. D'ailleurs, il a pu se tromper dans ses prévisions, être forcé de vendre moins cher qu'il n'a acheté, et perdre la différence au lieu de la gagner.

Le vendeur à terme fait comme l'acheteur, il dénoue son opération par une opération en sens inverse, de sorte qu'à la fois vendeur et acheteur, débiteur et créancier d'un prix, il touche ou paie la différence entre les deux cours de la marchandise. Le vendeur prévoit la baisse, et vendant à 31 francs, il espère

racheter à 29 fr. 50 ou 29 francs; mais, comme l'acheteur, il peut se tromper, et la différence des cours le laisse alors en perte. Ainsi, dans le cas du vendeur comme dans le cas de l'acheteur, par le jeu des compensations entre deux opérations successives et inverses, le marché à terme aboutit, non pas à la livraison de la marchandise vendue et au paiement du prix, mais au règlement d'une différence, différence gagnée par l'un et perdue par l'autre.

Il y a une technique très compliquée des marchés à terme, et qui peut ne pas être identiquement la même dans toutes les bourses de commerce. Il suffira d'en indiquer l'essentiel.

L'opérateur à terme peut liquider purement et simplement son opération : acheteur, prendre livraison des marchandises et les payer; vendeur, les livrer et en recevoir le prix. Il peut aussi, comme nous venons de le voir, dénouer son opération par une opération en sens inverse, ce qui est le règlement par différence. Il y a une troisième issue possible : l'opérateur ne veut ni liquider, ni régler par différence; il veut garder sa position d'acheteur ou de vendeur, parce qu'il espère, en la gardant, réaliser finalement un gain. L'acheteur n'a pas vu venir la hausse qu'il espérait, mais il continue d'espérer qu'elle viendra un peu plus tard, et il désire garder sa position d'acheteur à terme; ou bien c'est le vendeur qui veut rester vendeur parce que la baisse lui paraît toujours probable. L'opération qui intervient alors s'appelle report: la position de l'opérateur est reportée à une échéance ultérieure (1).

(1) Les opérations de report se font au moyen d'une combinaison d'opérations au comptant et à terme. Considérons l'acheteur à terme; puisqu'il ne dénoue pas l'opération par une opération inverse, il devrait prendre livraison et payer le prix, mais cela n'est pas dans son intention et le gênerait peut-être beaucoup. Le report consiste à faire intervenir un tiers qui provisoirement, pour l'intervalle de temps compris entre deux échéances, prendra charge de la marchandise livrée et paiera le prix, et l'opération de report revêt la forme suivante. *Primus*, l'acheteur originaire, vend au comptant la marchandise à *Secundus*, capitaliste disposé à placer des fonds dans une opération de brève durée, et en même temps il la lui rachète à terme, à un prix bien entendu un peu supérieur à celui de la vente au comptant; les choses se passent comme si *Secundus* prêtait de l'argent à *Primus* pour lui permettre de payer les marchandises livrées et recevait en gage les marchandises. Les deux parties trouvent leur compte à cette opération : *Secundus*, puisqu'il a un bénéfice assuré par le fait de la différence de prix entre la vente au comptant où il est acheteur et l'achat à terme où il est vendeur; *Primus*, puisque cela lui permet de prolonger son opération

Une autre complication des marchés à terme vient de la distinction entre le marché ferme et le marché à prime. Le marché ferme est celui que nous avons décrit et qui lie définitivement les deux contractants, ceux-ci ne pouvant, ou que compenser la première opération par une contre-opération, ou que faire reporter leur position. Le marché à prime donne une faculté de dédit : l'acheteur à prime a le droit de résoudre le contrat en abandonnant la prime, et il le fera si la baisse des cours implique pour lui une perte supérieure au montant de la prime; le vendeur à prime a le même droit, et il en use en cas de hausse des cours. Exemple : *Primus* achète en février 1.000 quintaux de blé à 25 francs le quintal, livrables en mai, et il convient d'une prime de 1 franc par quintal; si, à l'échéance, le blé est à 23 fr. 50, *Primus* a intérêt à abandonner la prime plutôt qu'à liquider son opération. Les opérateurs doivent faire connaître le parti qu'ils prennent à une date déterminée par les règlements de bourse et qu'on appelle la réponse des primes. Le marché à prime permet à l'opérateur de limiter sa perte éventuelle, celle-ci ne pouvant pas dépasser le montant de la prime.

Il y a encore les marchés mixtes ou à faculté qui donnent le droit à l'acheteur de se faire livrer, ou au vendeur de livrer, une quantité supérieure à celle prévue au contrat, pour le prix unitaire prévu au contrat. Exemple : *Primus* achète 1.000 quintaux de blé pour mai avec faculté d'en réclamer 2.000; il est acheteur ferme de 1.000 quintaux et acheteur éventuel de 1.000 autres (1).

Entre les mains d'opérateurs expérimentés, cette technique des marchés à terme permet toutes sortes de combinaisons; les moindres fluctuations des cours sont utilisées par des spécula-

antérieure jusqu'à un moment où il espère que le mouvement des cours la rendra fructueuse.

Du côté du vendeur, le report se présente sous l'aspect inverse. Il s'agit pour lui, s'il ne dénoue pas son opération primitive par une contre-opération, de trouver la marchandise qu'il doit livrer et qu'il n'a pas, ayant, en général, vendu « à découvert ».Il va donc acheter comptant pour pouvoir livrer, mais il revendra à terme; les choses se passent pour lui comme s'il empruntait les marchandises et les rendait à l'échéance du report. Le bénéfice du prêteur de marchandises consiste en ce qu'il la vend plus cher au comptant qu'il ne la rachète à terme, et notre vendeur originaire, comme tout à l'heure notre acheteur, prolonge ainsi sa position spéculative jusqu'au moment où les fluctuations des cours feront apparaître une différence à son profit.

(1) Sur la technique des opérations de bourse, consulter Champion, *Manuel pratique des affaires à terme en marchandises*, 3e édit., Paris, 1907.

teurs cherchant à réaliser de fructueuses différences. Qu'est-ce donc que cette notion de spéculation qui est, en fait, si intimement liée à celle du marché à terme?,

§ 3. — La spéculation.

Spéculer, c'est chercher à tirer profit des différences de prix qui, pour un objet échangeable quelconque, peuvent se produire dans l'espace ou dans le temps. Une valeur mobilière, une marchandise, sont cotées, à un moment donné, plus haut sur une place que sur une autre; le spéculateur achètera sur la place où la chose est à prix plus bas pour revendre sur celle où elle est à prix plus élevé. Une valeur mobilière, une marchandise, paraissent devoir être plus chères ou moins chères dans un mois que maintenant; le spéculateur achètera ou vendra maintenant pour faire l'opération inverse dans un mois.

Dans tout échange où les échangistes tiennent compte de ces variations éventuelles, il y a un élément de spéculation, et il faut dire, par conséquent, dans tout échange. L'opération économique consistant à acheter pour revendre, qui est le fond de la vie économique dans une organisation de production pour l'échange, implique nécessairement une spéculation, puisqu'il s'agit d'acheter au plus bas prix et de revendre au prix le plus élevé. Ni la production agricole, ni la production industrielle, dès lors qu'elles sont faites pour le marché, ne sont étrangères à la spéculation, et elle apparaît mieux encore dans le commerce, puisqu'il n'opère dans les produits aucune transformation matérielle. Il n'y a pas non plus de placement de capital qui ne comporte cet élément de spéculation. Qu'il s'agisse d'acquérir une maison, une terre, une valeur mobilière, le capitaliste tient compte, non seulement du revenu, mais des variations éventuelles de la valeur en capital, au moins s'il est avisé et soigneux. Il en tient compte non seulement s'il a l'intention de revendre à bref délai, mais aussi s'il veut faire un placement de longue durée.

Mais chez l'exploitant agricole, chez l'industriel, chez le commerçant, chez le capitaliste en quête de placement, la spéculation est inhérente à une opération économique qui a, par ailleurs, en elle-même, sa raison d'être et son utilité. Dans les opérations du marché à terme de bourse, au contraire, la spéculation apparaît détachée de tout acte de production ou de circulation des marchandises ou du capital, à l'état pur pour ainsi dire. Le commerçant qui achète à la bourse des marchandises

qu'il n'a pas l'intention de revendre à sa clientèle, dont il n'a pas l'intention de prendre livraison parce que leur quantité dépasse ses besoins professionnels, est un spéculateur; de même, le capitaliste ou le boursier professionnel qui, à la bourse des valeurs, achète des titres sans avoir de placement à faire, pour les revendre avec une différence de cours, ou qui les vend sans les avoir en portefeuille pour les racheter avec bénéfice, parce qu'il prévoit la baisse. Ce qui fait la valeur pratique du marché à terme, c'est d'être, non pas sans doute le seul instrument possible, mais l'instrument le plus souple et le mieux en main dont la spéculation puisse disposer.

La spéculation est très sévèrement jugée par l'opinion populaire qui n'en voit que l'extérieur, c'est-à-dire des fortunes énormes et rapides, des ruines retentissantes, des scandales, une lutte acharnée et obscure autour du prix des marchandises et des valeurs mobilières. Cependant, la spéculation remplit d'importantes fonctions économiques.

1° Le spéculateur cherche à prévoir les fluctuations des cours : c'est son rôle propre. Les cours du terme, expression de ces prévisions, sont donc une espèce de baromètre annonciateur de l'état prochain des offres et des demandes, annonciateur des tempêtes économiques ou du beau temps. Prévues, escomptées par les cours du terme, les fluctuations à venir peuvent s'en trouver adoucies; elles n'auront pas l'allure brutale que leur donnerait une soudaine et inopinée modification de l'état des offres et des demandes sur le marché du comptant. En ce sens, on peut dire qu'il y a dans la spéculation certains éléments de stabilisation des cours.

2° La spéculation lie les uns aux autres les divers marchés du même produit. Si le blé, compte tenu des frais de transport, des droits de douane, etc..., est, à un moment donné, plus cher à Paris qu'à Londres, la spéculation l'achètera en disponible à Londres et le vendra à terme à Paris : on appelle ces opérations combinées sur deux ou plusieurs places des opérations d'arbitrage. L'arbitrage tend constamment à niveler les cours dans l'espace, et en les nivelant à répartir les marchandises de la façon la plus conforme à l'état des besoins.

3° La spéculation fournit une contre-partie soit aux offres, soit aux demandes qui peuvent, à un moment donné, être en excès sur le marché du comptant. Une récolte extrêmement abondante trouverait peut-être avec peine sa contre-partie dans la demande au comptant; la spéculation la lui fournira sur le marché du terme parce qu'elle escompte le développement de la consommation.

4° La spéculation fournit, dans certains cas, aux opérations industrielles et commerciales une assurance contre les risques. Soit un distillateur de betteraves; il a passé avec les cultivateurs, avant la récolte, des marchés à livrer en vertu de quoi il est acheteur, à tel prix, de la quantité de betteraves à provenir d'une superficie donnée (1). Il se couvre de cet achat par une vente en bourse, à terme, du produit de la distillation, avant de commencer les opérations industrielles; il a donc, dès maintenant, acheté et vendu à des prix déterminés et il est par là garanti contre les fluctuations éventuelles des cours qui pourraient venir menacer son bénéfice industriel. D'ailleurs, l'industriel qui a ainsi vendu à terme, en bourse, sa production future, selon les circonstances laissera l'opération arriver à sa terminaison juridique normale, la livraison de la marchandise, ou la dénouera par une contre-opération qui le rendra libre de disposer de sa production, s'il trouve à écouler celle-ci à des conditions plus avantageuses.

Voici donc un cas où la spéculation sert à éliminer l'aléa d'une opération industrielle. Cela est fréquent; l'industriel et le commerçant liés envers leur clientèle par des marchés à livrer, comme acheteurs ou comme vendeurs, peuvent trouver sur le marché du terme la contre-partie de cette opération professionnelle.

Telles sont les fonctions économiques de la spéculation, et cela la fait voir par ses beaux côtés. Mais, d'autre part, le procès de la spéculation est facile à faire. Sans même revenir sur ce qui était rappelé tout à l'heure et qui dans la spéculation émeut l'opinion publique, cet aspect de lutte sans scrupules et sans merci, de fortunes et de ruines soudaines, la spéculation est la source de graves désordres économiques. En effet, la spéculation vit des différences de cours, et si les circonstances n'en fournissent pas suffisamment, on en provoque : rumeurs de bourse, nouvelles audacieusement lancées, puis démenties, exploitation et exagération des nouvelles vraies; à un degré de plus, les manœuvres tendant à l'accaparement de la marchandise, la combinaison qui consiste à mettre la main par des achats discrets sur tout le disponible, puis à rançonner le marché. Sans doute les tentatives d'accaparement sont très dangereuses

(1) René Franck, *Le commerce de l'alcool*, thèse Paris, 1911.

pour leurs auteurs, non seulement en raison des sanctions juridiques éventuelles, mais plus encore parce qu'elles échouent le plus souvent. Mais elles sont tout de même une réalité; et puis il y a la foule des menues manœuvres qui, sans aller jusqu'à l'accaparement, secouent le marché et provoquent des fluctuations de cours. La spéculation nous apparaît maintenant comme un élément d'instabilité, l'inverse de ce que nous la montraient ses fonctions économiques, et en fait elle agite les prix plus qu'elle ne les stabilise. Manœuvres frauduleuses mises à part, dans son effort de prévision des cours à venir, la spéculation peut se tromper et ses erreurs aboutissent à des fluctuations beaucoup plus fortes qu'elles n'auraient été si le spéculateur ne s'était pas mêlé de prévoir. Une spéculation optimiste, par exemple, qui a faussé les cours sans voir les menaces prochaines de l'horizon politique ou économique, aboutit à un effondrement brusque. En fait, sur le marché des valeurs comme sur celui des marchandises, les cours sur lesquels la spéculation s'exerce sont plus agités que les autres. Et ces erreurs de la spéculation sont bien plus à craindre quand, à côté des professionnels, une foule de gens sans compétence se mêlent de spéculer, gens du monde, rentiers, fonctionnaires. Il y a une armée de courtiers qui sollicitent tous ces gens-là de faire des opérations de bourse.

On articule souvent contre la spéculation un grief autrement grave; on l'accuse de fausser les cours. Si cela signifie que, par des nouvelles opportunément lancées ou d'adroites manœuvres, la spéculation peut provoquer à son profit des hausses ou des baisses momentanées de prix, c'est simplement ce qui vient d'être dit. Mais il s'agirait de bien plus que cela : la spéculation aurait le pouvoir d'agir sur les cours d'une façon durable, et les cours seraient, sur une longue période de temps, par l'effet de la spéculation, plus ou moins modifiés. Selon les cas, on accuse la spéculation d'abaisser les prix ou de les hausser. Dans la période de dépression agricole qui, pour les pays d'Europe, se place entre 1880 et 1900, on disait aux agriculteurs que c'était la faute de la spéculation s'ils vendaient mal leur blé et leur bétail; depuis que, dans les premières années du xxe siècle, les produits agricoles avaient retrouvé de hauts prix, et comme les consommateurs, à leur tour, se plaignaient, on leur faisait croire que, la cherté, c'était encore la faute de la spéculation. La guerre a donné une jeunesse nouvelle à ces vieux griefs; dans l'universel désordre économique né de la guerre, la spéculation a

été chargée des péchés du monde; le financier et le mercanti sont devenus les condenseurs du mécontentement général.

Nous verrons plus tard comment les prix se forment; ils ne dépendent pas de la volonté arbitraire de quelques hommes, mais sont, en dernière analyse, déterminés par le rapport des quantités aux besoins (1). Sans doute, le spéculateur peut, à l'occasion, donner le coup de pouce, amplifier par d'habiles manœuvres les fluctuations des cours et, autour du prix normal déterminé par les conditions de la production et du marché, tracer des arabesques. Mais il n'est pas en son pouvoir de changer d'une façon durable le prix normal. La spéculation est beaucoup plus l'effet que la cause du désordre économique, et ce n'est pas en la poursuivant que l'on peut faire cesser celui-ci. C'est cependant une des superstitions économiques le plus fortement enracinées dans l'esprit du public que la croyance à la toute-puissance mystérieuse du spéculateur, et les gouvernements se croient obligés d'y sacrifier. La loi française du 20 avril 1916 sur la spéculation illicite est un témoignage de cet état d'esprit. Elle a donné lieu à beaucoup de poursuites arbitraires, fait peser, même sur le commerce honnête, une suspicion générale, gêné des opérations normales et légitimes. Il n'y a qu'une chose qu'elle n'a point fait et qu'aucune loi de ce genre ne pouvait faire : elle n'a pas fait baisser le prix de la vie. Il est d'ailleurs certain que cette nouvelle expérience ne sera pas mieux comprise que toutes celles du passé.

Dans la lutte contre la spéculation, c'est de préférence au marché à terme que l'on s'en prend parce que le marché à terme est l'instrument par excellence de la spéculation; c'est donc la suppression ou la réglementation du marché à terme qui est discutée le plus souvent.

Supprimer le marché à terme, dans la mesure où cela supprimerait la spéculation, ce serait une mesure dont les inconvénients dépasseraient les avantages, puisque la spéculation remplit des fonctions économiques importantes. Mais c'est en outre une mesure dont il ne faut pas croire que l'effet, bon ou mauvais, puisse être très considérable, car la spéculation se forge, en cas de besoin, d'autres instruments que le marché à terme. A la bourse des valeurs de New-York, qui est une des plus importantes du monde, il n'y a pas de marché à terme; la spéculation, qui y est extrêmement active, y prend la forme d'opérations au

(1) Voir *infra*, livre III, chap. v.

jour le jour, avec des reports de position d'un jour à l'autre. En Allemagne, la loi du 22 juin 1896 a interdit les opérations à terme sur certaines valeurs et sur certaines marchandises; la pratique a imaginé un système d'opérations au comptant qui, en immobilisant plus de capitaux, remplit à peu près le même office (1).

Réglementer le marché à terme, cela se conçoit mieux, et la réglementation peut se proposer deux objets : écarter des marchés à terme tous les gens qui ne sont pas des professionnels, les incompétents dont les erreurs, la naïveté, le parti pris troublent les cours et qui sont une proie facile pour les intermédiaires peu scrupuleux; empêcher certaines mesures d'accaparement qui mettent les vendeurs à découvert, obligés de se procurer à tout prix une marchandise qu'ils ont vendue à terme sans l'avoir, à la discrétion de l'acheteur.

Pour écarter les incompétents, la loi allemande de 1896 a imaginé le registre de bourse, remplacé en 1908 par le registre du commerce; l'accès du marché à terme n'est ouvert qu'aux personnes inscrites sur ce registre. Il y a à cela un inconvénient, c'est que l'opération à terme étant nulle, au regard de la personne non inscrite au registre, on voit ce fait choquant que des gens majeurs et capables, ayant spéculé et perdu, se soustraient aux conséquences de leurs actes. Les règlements de bourse peuvent écarter certaines catégories de spéculateurs (détermination d'une quantité minimum de marchandises ou de titres pour l'opération à terme, réglementation de l'admission au marché à terme); dans certaines bourses, il y a des caisses de liquidation qui contrôlent la qualité des opérateurs et restreignent l'accès du marché (2).

Contre les mesures d'accaparement, la loi pénale peut édicter des dispositions plus ou moins rigoureuses. Mais l'appareil de la justice répressive est bien lent et bien lourd pour des opérations aussi souples et multiformes que les opérations de bourse, et en tout cas on ne peut le mettre en mouvement que pour les cas graves (3). Des règlements de bourse bien conçus paraissent

(1) Sur la législation allemande relative aux bourses : Sayous, *Etude économique et juridique sur les bourses allemandes de valeurs et de commerce*, thèse Paris, 1898; Lescure, *Le marché à terme de bourse en Allemagne*, thèse Bordeaux, 1908; E. C., *La nouvelle loi allemande sur les opérations de bourse, Journal des économistes*, 1909.

(2) Depitre, *Les caisses de liquidation des opérations à terme sur marchandises*, thèse Paris, 1907.

(3) En ce qui concerne les mesures prises en France contre l'accaparement, voir *infra*, liv. III, chap. V.

ici le remède le mieux approprié au mal; il y a place pour un pouvoir d'appréciation donné aux autorités professionnelles de la bourse à l'égard des opérations à découvert qui aboutiraient à « l'étranglement » d'un des opérateurs (question des fins de mois) (1).

La législation allemande de la bourse, œuvre du parti agraire, est celle qui a le caractère le plus nettement interventionniste. La loi du 22 juin 1896, qu'il a fallu par la suite atténuer sur certains points (loi du 8 mai 1908), marque l'hostilité des agrariens à l'égard de la finance. Elle a créé le registre de bourse, dont presque personne d'ailleurs n'a voulu user, et qui a été remplacé par le registre de commerce. Elle a interdit les marchés à terme sur les céréales et produits de la meunerie, et sur les actions des sociétés minières ou industrielles (la disposition relative aux actions a été en partie rapportée en 1908). Cette législation n'a évidemment pas entravé l'essor économique de l'Allemagne, mais elle a pendant un temps assez gravement troublé les grands marchés de marchandises et de valeurs mobilières, et il est malaisé d'apercevoir les avantages qu'elle a procurés.

En France, jusqu'en 1840, la jurisprudence a tenu pour nuls les marchés à terme; de 1840 à 1885, elle s'est efforcée de faire une distinction entre les marchés à terme sérieux et les marchés à terme fictifs; les premiers étant considérés comme valables, les seconds, qualifiés jeu ou pari, étant nuls conformément à l'article 1965 du Code civil; mais cette distinction n'avait pas de base dans les faits et aboutissait à des décisions d'espèce tout à fait arbitraires. La loi du 28 mars 1885 a aboli pour les marchés à terme l'exception de jeu; ils sont donc maintenant valables sans distinction. A diverses reprises, un mouvement « antitermiste » s'est formé et des propositions de réglementation ou de suppression des marchés à terme ont été faites; la question revient sur le tapis toutes les fois qu'un krack retentissant émeut l'opinion publique. Le mouvement « antitermiste » avait des zélateurs parmi les défenseurs de l'agriculture, à l'époque où les produits agricoles se vendaient mal et où c'était, paraît-il, la faute de la finance cosmopolite; mais maintenant ils se vendent bien, et c'est un argument qui a disparu (2).

(1) Franck, *op. cit.*

(2) On peut signaler, comme se rattachant à une idée de défiance contre les opérations à terme sur marchandises, l'article 10 de la loi de finances du 13 juillet 1911 (modifié par l'article 8 de la loi de finances du 27 février 1912), qui impose certaines obligations aux courtiers pour toutes opérations à terme ou à livrer traitées dans les bourses de commerce.

La spéculation est inhérente à la vie économique moderne. Avec une énorme et croissante circulation de marchandises et de titres, avec de grands marchés centralisés et qui agissent l'un sur l'autre, avec l'interdépendance de toutes les parties de l'organisme économique, la spéculation est un fait nécessaire; elle ne cesserait que si les hommes perdaient le goût du risque et du gain. Elle n'est pas d'ailleurs, en toute circonstance, un jeu stérile; elle remplit des fonctions économiques. Le marché à terme n'est que l'instrument le plus perfectionné de la spéculation, et les mesures destinées à l'atteindre n'atteignent celles-ci qu'indirectement. Pour ce qui est de contrôler, ou, si l'on veut, de moraliser la spéculation, les textes législatifs y sont moins propres que les règlements faits par les autorités professionnelles de la bourse, règlements pris spontanément par elles, ou suggérés, conseillés, dans une certaine mesure imposés par les pouvoirs publics.

CHAPITRE VII

LES TRANSPORTS

SECTION I

Les hommes voyagent pour leurs affaires et pour leurs plaisirs; ils communiquent entre eux par lettres, par télégrammes ou au moyen du téléphone; les biens circulent à l'état de matières premières ou de produits à divers états d'achèvement. Tout cela constitue la matière des transports (1).

Tandis que l'opinion commune tend à déprécier la fonction économique du commerce, elle est au contraire portée à priser très haut celle des transports. Il convient de se poser tout d'abord la question de savoir quelle est l'utilité économique des transports et s'il est possible de la mesurer avec quelque précision.

§ 1. — De l'utilité des transports.

Toutes les fois qu'un progrès réalisé dans les transports permet d'apporter dans une localité un produit qui auparavant n'y pénétrait pas, il s'y établit une certaine consommation de ce produit. Si les consommateurs font dans leurs achats une place au nouveau produit, c'est qu'ils y trouvent un avantage et que leur consommation totale ainsi aménagée leur paraît préférable à ce qu'elle était auparavant. Il s'agit, par exemple, de primeurs que la construction d'une voie ferrée permet d'apporter dans une ville qui, auparavant, n'en consommait pas; il y a des gens pour acheter ces primeurs, c'est donc que de cet aménagement

(1) Ouvrages à consulter sur la question des transports : Colson, *Transports et tarifs*, 3e édit., 1908, et *Cours d'économie politique*, 1901-1907, liv. VI. Une deuxième édition du livre VI a paru en 1910; les quatre premiers livres de cet ouvrage capital viennent de paraître en édition définitive (1916-1920).

nouveau de leur consommation ils retirent un surcroît de satisfaction. Cet accroissement de satisfaction pour les consommateurs est l'avantage direct que procurent les transports. Nous pouvons supposer qu'au lieu d'un produit qui, auparavant, n'était pas consommé du tout dans la localité, il s'agit d'un produit qui, par suite du transport, peut désormais y être consommé à un prix moindre qu'auparavant. Par exemple, la même quantité de primeurs qui se vendait 15 francs dans la ville, à la suite de la construction d'une voie ferrée ne s'y vend plus que 10 francs. Les gens qui, au prix de 15 francs, consommaient une certaine quantité de primeurs, pourront désormais, au prix de 10 francs, ou bien en consommer une quantité plus forte, ou bien reporter sur d'autres consommations l'économie qu'ils réalisent sur leurs achats antérieurs; probablement, ils feront à la fois l'un et l'autre. D'autre part, des gens qui n'étaient pas consommateurs au prix de 15 francs le deviendront au prix de 10 francs. Nous aboutissons toujours, comme dans l'hypothèse du produit qui auparavant n'était pas consommé du tout dans la localité, à l'idée que la satisfaction totale des consommateurs s'est accrue, et cet accroissement est l'avantage direct du transport.

Pour le transport des personnes, c'est la même chose; un voyage a, pour celui qui l'effectue, une utilité déterminée, de quelque ordre que ce soit, sans quoi il ne l'effectuerait pas. Un nouveau mode de transport ou un progrès dans un mode existant, qui permettent de faire plus de voyages qu'auparavant, accroissent l'utilité totale de cette consommation qu'est le transport des personnes. Il en est de même pour ce qu'on peut appeler les transports intellectuels, pour les communications par la poste, le télégraphe et le téléphone.

Il se peut que l'avantage direct soit, dans bien des cas, difficile à chiffrer; du moins, est-ce une notion assez précise et limitée. Mais les transports ont des répercussions bien plus étendues et quasi illimitées; les conditions de rapidité, de sûreté, de prix, dans lesquelles se font les transports, la multiplicité des modes de communication matérielle et intellectuelle, ont été une des causes de la transformation économique qui s'est accomplie au XIXe siècle. Nous avons, à propos de la concentration, rencontré cette influence des transports; sans les modes modernes de transport qui ont substitué aux anciens marchés locaux et morcelés le marché national ou mondial, l'organisation de la production ne serait pas ce qu'elle est. Des facilités accrues de transport ne donnent pas seulement le moyen de distribuer plus utilement la

même somme de biens qu'auparavant, mais de produire une somme plus grande de biens; elles appellent à la vie des forces productives nouvelles. Ce n'est donc pas mesurer exactement les conséquences des transports que de s'en tenir à l'avantage direct énoncé tout à l'heure.

La facilité des transports a des conséquences qui vont bien au delà du domaine économique : c'est la formation des grandes villes, centres économiques et centres intellectuels; c'est la mise en contact des esprits et la diffusion rapide des idées; c'est l'unification nationale et le prodigieux développement des relations internationales de toute sorte. Sans les progrès réalisés dans les transports, bien des éléments caractéristiques de notre vie sociale n'existeraient pas. Que l'on tâche seulement de se représenter ce que serait un pays comme la France si les chemins de fer y cessaient de fonctionner.

Toutefois, ces effets indirects et si grands du progrès des transports ne se produisent pas avec la même force à toutes les étapes de ce progrès. Ils apparaissent immenses quand on envisage dans leur ensemble les progrès réalisés dans le monde depuis la création des voies ferrées; il y a là un ensemble de la formation de quoi dépend la vie moderne. Un chemin de fer construit dans une région qui n'en possédait pas et qui était éloignée de celles qui en possédaient y détermine, si les conditions naturelles s'y prêtent, une sorte de révolution, un rapide et prompt essor de la production et des échanges; dans les pays neufs, dans les colonies, la pose du rail est l'avènement d'un ordre nouveau, et l'on a pu dire que le chemin de fer était évocateur de civilisation. Mais dans un pays où l'appareil moderne des communications et des transports est déjà constitué, les additions et perfectionnements qui peuvent y être apportés sont bien loin de produire des effets aussi étendus. Il est sans doute agréable pour le moindre village d'avoir le télégraphe et le téléphone; et tout chef-lieu de canton veut avoir sa gare sur une ligne de chemins de fer d'intérêt local; cette extension des moyens de transport présente certainement une utilité économique, mais dans bien des cas il n'est pas sûr que les avantages conférés, directs et indirects tout ensemble, l'emportent sur la dépense et que l'opération soit, tout compte tenu, profitable à la communauté. Ce sont là des réflexions assez simples et à la portée de tout le monde; mais il y a une espèce du superstition des transports, fort répandue, qui fait qu'assez souvent on les perd de vue.

§ 2. — L'intervention de l'État en matière de transports. Ses raisons d'être.

Un caractère frappant de l'industrie des transports, c'est la fréquence et l'importance des interventions de l'Etat, soit qu'il s'agisse des travaux d'installation nécessaires pour que le transport s'accomplisse, soit qu'il s'agisse de l'opération même de transport. L'Etat construit des routes, des canaux, des chemins de fer, creuse des ports; il a presque partout le monopole des postes et des télégraphes; il exploite des réseaux de chemins de fer, et quand il n'exploite pas lui-même, il exerce un contrôle. L'industrie des transports est plus ou moins dans la main de l'Etat. Pourquoi en est-il ainsi? Il y a à cela des raisons diverses.

1° Il y a des voies de communication dont il est impossible de faire payer l'usage directement par ceux qui s'en servent: ce sont les routes. Les routes servent à tout le monde, piétons, chevaux, voitures à traction animale ou mécanique; il y en a sur tous les points du territoire; il est pratiquement impossible de demander un péage à chacun des usagers, et dès lors l'Etat seul, par ses organes généraux ou locaux, peut se charger de l'exécution et de l'entretien du travail. Le public paie comme contribuable au lieu de payer comme usager, et cela ne fait pas une bien grosse différence pour une installation dont l'usage est commun à tous et utile à tous. Il n'en a pas d'ailleurs toujours été ainsi. Sous l'ancien régime, en France, il y avait beaucoup de routes à péage; la suppression des péages a été décidée en 1793 et réalisée sous le premier Empire. On conçoit fort bien que dans un pays privé de bonnes routes, et quand la puissance publique n'en peut pas faire les frais, il soit plus avantageux de construire des routes à péage que de se passer de routes. Il y a eu en France des ponts à péage jusqu'à la loi du 20 juillet 1880, qui en a décidé la suppression.

2° Lorsque l'exécution du travail doit s'étendre sur de vastes surfaces, comme le creusement d'un port, la construction d'un canal ou d'une voie ferrée, l'intervention de l'État est encore indispensable pour donner à celui qui entreprend le travail le droit d'expropriation, droit à défaut de quoi l'exécution du travail serait pratiquement impossible.

3° Une troisième raison pour l'Etat d'intervenir, c'est que souvent la concurrence ici ne joue pas; cela se produit quand les transports nécessitent des installations fixes très coûteuses et qui ne peuvent pas être aisément multipliées. C'est le cas notamment

des chemins de fer et des canaux. Entre deux localités il n'y a pas place pour un nombre indéterminé de voies ferrées, et parmi les tracés possibles, il y en a presque toujours un qui est nettement le plus avantageux et qui assure à son détenteur une supériorité marquée sur les concurrents éventuels. Il est vrai que des compagnies de chemins de fer qui ont un réseau étendu peuvent être en concurrence sur de nombreux points, de telle sorte que les éléments de supériorité peuvent se balancer et permettre une concurrence prolongée. Mais le nombre des concurrents n'est jamais très grand; l'industrie des chemins de fer est en outre une de celles où la grande exploitation confère le plus d'avantages; enfin la lutte est très préjudiciable aux intéressés parce que le capital engagé dans la construction et l'exploitation ne peut plus être retiré et que la baisse progressive des tarifs par l'effet de la concurrence en arrive à le priver de toute rémunération. De tout cela, il résulte que l'entente étant relativement facile et le défaut d'entente désastreux, l'entente se fait tôt ou tard, et le public est alors en présence d'un monopole. Il vaut mieux pour le public être en présence d'un monopole de droit, organisé par les pouvoirs publics en vue de l'intérêt de la communauté, qu'en présence d'un monopole de fait, et quand, faute d'une organisation instituée par les pouvoirs publics dès l'origine, un monopole de fait s'est établi, c'est une nécessité impérieuse que de le réglementer et de le contrôler. Les expériences anglaise et américaine sont sur ce point décisives; en Angleterre et aux Etats-Unis, le point de départ a été que l'industrie des chemins de fer était une industrie comme les autres, soumise au droit commun de la concurrence; dans les deux pays, sous des formes diverses, fusions, ententes, combinaisons d'intérêts, l'exploitation des chemins de fer s'est orientée vers la formation de monopoles de fait, et l'Etat a dû imposer son autorité et son contrôle.

4° L'intervention de l'Etat s'appuie encore sur une autre idée dont la portée est très étendue. L'utilité directe ou indirecte des transports est assez grande, au moins dans les conditions les plus favorables, pour qu'il puisse être profitable à la communauté de ne pas s'attacher étroitement en cette matière au principe du doit et avoir. Il se peut que la création de voies de communication et d'outillages de transport soit une opération socialement avantageuse, alors même que financièrement elle n'est pas rémunératrice ou ne le sera que dans un temps éloigné; ou encore il se peut qu'il soit plus avantageux de ne pas demander aux usagers de la voie et de l'outillage la taxe la plus élevée qu'ils

pourraient payer et de favoriser le développement des transports par un abaissement de taxe contraire aux intérêts financiers immédiats de l'exploitation. Toutes les fois qu'il en est ainsi, l'intervention de l'Etat est nécessaire pour l'exécution du travail ou pour assurer la continuité de l'exploitation; il faut que l'Etat prenne à sa charge, en totalité ou en partie, directement ou indirectement, la perte ou le manque à gagner. C'est en se référant à des considérations de cet ordre que les Etats ne font en général payer pour l'usage des canaux que des péages faibles qui ne couvrent pas la somme totale représentant l'intérêt et l'amortissement du capital engagé dans la construction et les frais d'administration et d'entretien. Cela explique encore les subventions ou garanties d'intérêt accordées aux compagnies concessionnaires de voies ferrées, ou les tarifications de transport établies à des taux trop bas pour être rémunératrices. L'Etat, d'ailleurs, ne doit s'engager dans cette voie qu'avec prudence; à en croire certains auteurs, il serait toujours avantageux de créer ou d'améliorer des moyens de transport, sans bénéfice ou même à perte; c'est une exagération manifeste, car il ne suffit pas que la création d'une voie de communication ou d'un outillage de transport soit financièrement une mauvaise affaire pour être une opération socialement avantageuse. La construction et l exploitation à perte ne doivent être considérées que comme une chose exceptionnelle, à quoi il ne faut se décider que sur la preuve certaine que l'intérêt collectif y est engagé. En fait, il s'en faut de beaucoup que ce soit toujours le cas.

5° Enfin, les détenteurs des principaux moyens de transport sont en situation d'exercer sur toute l'activité économique d'une nation une influence très pénétrante. Ils ont le pouvoir de la diriger dans un sens ou dans un autre; ils ouvrent et ferment les marchés par l'organisation de leurs services et de leurs tarifs; ils peuvent accélérer, ralentir, former ou empêcher des courants commerciaux. Sans doute, l'intérêt personnel des détenteurs des moyens de transport est souvent lié à l'intérêt de la communauté, surtout si l'on envisage des périodes de longue durée; mais cela n'est pas toujours exact, et d'ailleurs le détenteur peut ne pas apercevoir clairement son intérêt personnel, ou sacrifier à son intérêt immédiat et actuel son intérêt à longue échéance, qui est celui qui s'accorde le mieux avec l'intérêt collectif. Il est donc nécessaire que l'Etat, s'il n'exerce pas lui-même ce grand pouvoir, garde, sur celui à qui il permet de l'exercer, un contrôle vigilant. L'appareil moderne des voies de communication et des moyens de transport est un des éléments essentiels du milieu économique, milieu qui doit être organisé de telle sorte que l'activité créatrice s'y exerce et s'y développe librement; il le faut pour cela neutre et impartial, excluant autant que possible, par ses principes mêmes d'organisation, toute occasion de favoriser certains intérêts particuliers aux dépens de certains autres. Les collisions de quelques trusts américains avec les compagnies de chemins de fer ont mis en lumière les inconvénients d'un contrôle insuffisant de la puissance publique.

§ 3. — Principes de la tarification des transports.

Les considérations diverses qui viennent d'être présentées permettent de dégager les notions fondamentales applicables aux tarifs de transport. Dans tout tarif de transport, il peut y avoir deux éléments : il peut y avoir le péage, qui représente la rémunération, l'amortissement et l'entretien des installations fixes que le transport suppose, route, canal, port, voie ferrée; il y a le prix du transport proprement dit. Ces deux éléments sont matériellement distincts quand le détenteur de l'installation fixe et le transporteur sont deux personnes différentes : c'est le cas pour les canaux, où le détenteur de la voie est, en général, soit l'Etat, soit une corporation publique ou semi-publique, qui laisse des entreprises privées organiser librement le transport; ils restent juridiquement distincts, même si matériellement ils sont confondus en un seul tarif, ce qui est le cas pour les chemins de fer, où le détenteur de la voie est en même temps le transporteur.

Qu'il s'agisse du péage ou du prix du transport, la question essentielle est de savoir s'il convient de faire payer intégralement le prix par le bénéficiaire du transport ou si la communauté doit en garder une partie à sa charge.

A. Pour les péages, la question est résolue de façons diverses, non seulement selon les pays, mais, en général, selon la nature des installations. Il faut mettre à part les routes qui, pour les raisons qui ont été dites, sont livrées gratuitement à l'usage public. Pour les autres installations, si on excepte l'Angleterre qui s'en tient au principe de faire payer les travaux par ceux qui en font usage, on peut dire que, d'une façon générale, sur les canaux et dans les ports, les péages ne couvrent pas entièrement les frais d'installation, d'amortissement et d'entretien; sur les chemins de fer, il y a des solutions diverses, mais en moyenne le

péage est payé par le bénéficiaire du transport. Ainsi, pour les installations autres que les chemins de fer, l'usage en est dans une certaine mesure gratuit. Cela se justifie-t-il, les routes exceptées, et comment?

Usage gratuit est une expression qui peut induire en erreur les esprits peu réfléchis. Il est clair que la gratuité, ici, n'est qu'un déplacement de la dépense. Il a fallu du capital et du travail pour créer les installations nécessaires aux transports, il en faut pour les entretenir et les améliorer; le travail et le capital sont des choses qui se paient, et si ce n'est pas l'usager qui les paie ou s'il ne les paie que partiellement, il faut bien que, directement ou indirectement, ce soit l'Etat. Cela revient à dire que, ce que le public ne paie pas comme usager, il le paie comme contribuable, et il est possible que, comme on l'a dit tout à l'heure, cela soit préférable. Tout transport a pour celui qui en use une certaine valeur : pour le voyageur, pour l'agriculteur, l'industriel, le commerçant, qui expédient ou se font expédier des marchandises, la valeur du transport consiste dans l'avantage pécuniaire que le bénéficiaire trouve à le faire opérer. Il est évident que le prix total, péage compris, demandé pour un transport, a pour maximum la valeur de ce transport : si un industriel estime qu'il a un avantage de 10 à vendre son produit à 125 kilomètres de là, il ne le fera que si le prix demandé pour le transport est inférieur ou au plus égal à 10. Tout tarif de transport empêche un certain nombre de transports, et il en empêche d'autant plus qu'il est plus élevé. C'est pour rendre possible le plus grand nombre de transports que l'Etat prend à sa charge, totalement ou partiellement, le péage; l'opération est bonne au point de vue social si la somme des utilités directes ou indirectes des transports ainsi rendus possibles l'emporte sur la somme des inconvénients qu'il y a à ce que l'Etat se charge de la dépense.

Evidemment, de tels calculs sont malaisés à faire; on ne peut qu'en énoncer les éléments. Il y a, d'une part, ce que les transports rendus possibles ajoutent au développement des forces productives du pays; d'autre part ce que le non-paiement des péages par les usagers ajoute aux charges financières; tout impôt prélevé sur les citoyens diminue leurs ressources, restreint leur consommation, rend la production plus difficile, de sorte que la formation de richesses empêchée par l'accroissement des charges fiscales peut l'emporter sur celle que permettrait le développement des transports. Le risque de la gratuité, qui met la dépense à la charge de la communauté, c'est le gaspillage; l'Etat défend moins bien ses finances que ne le font des entreprises privées et peut se laisser conduire à exécuter des travaux inutiles. Au contraire, si l'on pose le principe que toute installation fixe, en matière de communications et de transports, doit être payée par les usagers, il est certain, sauf les erreurs inhérentes à toute appréciation humaine, qu'on n'entreprendra que les travaux dont la dépense peut être couverte par les taxes dont il seront l'occasion, ce qui est la preuve certaine de leur utilité.

B. La question qui se pose ainsi pour la gratuité partielle ou totale des péages se retrouve sous une forme plus générale dans l'aménagement de tout système de tarifs. Un système de tarifs de transport peut être aménagé selon le principe commercial ou non; l'aménager selon le principe commercial, c'est faire payer à chaque transport tout ce qu'il peut payer, avec, par conséquent, le souci du meilleur rendement financier possible. Le principe opposé sera d'aménager les tarifs de telle façon que le public tire des transports le maximum d'avantages sans qu'on se préoccupe du rendement financier; mais cela évidemment n'est possible que si l'Etat prend à sa charge le déficit certain ou éventuel de l'exploitation, et on tombe alors dans la question traitée tout à l'heure.

La question du choix à faire entre ces deux principes de tarification ne peut pas se poser pour les canaux, parce que le transport y est en général abandonné à des entreprises privées, placées sous un régime de concurrence effective; elles ne peuvent appliquer à leurs tarifs de transport que le principe commercial, et la concurrence qu'elles se font ramène leurs tarifs aussi près que possible du prix de revient de chaque transport. Elle se pose au contraire pour les chemins de fer, où le transporteur est, soit l'Etat, soit une compagnie soumise au contrôle de l'Etat. L'impossibilité pratique d'abandonner les recettes que peut procurer l'exploitation des transports par voie ferrée fait prévaloir, d'une façon générale, le principe commercial dans la tarification, même dans les cas où l'Etat exploite lui-même.

La tarification commerciale s'attache à un certain nombre de caractères qui peuvent se ramener aux trois notions suivantes : la nature de l'objet transporté, les conditions du transport, le parcours effectué.

1° *Nature de l'objet.* — La valeur de la marchandise influe sur le tarif, parce que généralement la valeur du transport pour celui qui en est le bénéficiaire est en relation avec la valeur de

la marchandise; une marchandise pondéreuse, comme la houille, ne peut pas supporter les mêmes tarifs de transport que par exemple des tissus de soie.

2° *Conditions de transport.* — La vitesse du transport, le tonnage des expéditions, le degré de responsabilité du transporteur, le fait que la marchandise est emballée ou en vrac, sont des éléments de détermination des tarifs.

3° *Parcours effectué.* — Les tarifs s'élèvent, en principe, avec la distance parcourue, mais ne peuvent pas croître proportionnellement à la distance sans rendre impossibles certains transports; il a donc fallu appliquer des formules à base décroissante pour éviter que les tarifs ne devinssent, aux grandes distances, prohibitifs. En outre, les caractères spéciaux de certaines lignes de chemins de fer se traduisent dans les tarifs par des majorations ou des réductions de la longueur pour laquelle elles sont comptées; la longueur sera majorée si la ligne est particulièrement coûteuse et d'exploitation difficile, par exemple en pays de montagne; elle sera réduite en d'autres cas, par exemple si elle fait entre deux points un détour considérable; on obtient ainsi ce qu'on appelle des distances d'application, substituées pour le calcul des tarifs aux distances réelles (1).

Les tarifs prennent ainsi l'aspect de quelque chose de très compliqué, et de cette complication le public est porté à se plaindre. Elle est cependant le résultat inévitable du principe commercial une fois admis, et elle seule permet d'éviter les lourds sacrifices financiers qu'impliqueraient des tarifs trop uniformément bas, tout en permettant de faire le plus grand nombre possible de transports. La complication vient de ce que les tarifs s'efforcent de tenir compte à la fois du prix de revient de chaque transport, et de la valeur de ce transport pour le bénéficiaire, le premier de ces éléments formant la limite inférieure du prix demandé, et le second formant la limite supérieure. Ce sont les limites entre lesquelles se forment tous les prix en général, et cela est conforme à la nature des choses.

Il faut, avons-nous dit plus haut, que l'appareil des transports

(1) Depuis 1919, un travail de simplification a été fait dans les tarifs français de chemins de fer. Les *prix fermes* ont été supprimés. La revision opérée a d'ailleurs soulevé des protestations; elle a, en divers points, rompu un équilibre économique obtenu par le jeu des anciens tarifs. Il semble que l'on soit disposé à se départir d'une tendance à l'excès de simplification. Ce travail de simplification est, soit dit en passant, tout à fait indépendant des majorations de tarifs survenues depuis la guerre.

soit pour l'activité économique un milieu neutre, qui, autant que possible, ne favorisera aucun intérêt particulier et leur permettra à tous de se développer librement. Pour les tarifs de chemins de fer, ce principe général se traduit par trois règles qui sont rigoureusement appliquées en France et qui actuellement, sous des formes plus ou moins précises, sont reçues dans tous les pays : 1° les tarifs doivent être publiés; 2° toute dérogation particulière aux conditions des tarifs publiés est interdite; 3° le service est obligatoire pour le détenteur de la voie aux conditions du tarif. Les mêmes règles s'appliquent aux péages perçus soit dans les ports, soit sur les canaux.

SECTION II

Nous passerons sommairement en revue dans cette section l'état actuel des principaux moyens de transport, en nous référant surtout à ce qui existe en France.

§ 1. — Routes. Voies navigables. Transports maritimes. Postes, télégraphes et téléphones.

I. Routes. — Il y avait en France, à la fin de l'ancien régime, environ 40.000 kilomètres de routes. C'est à partir de 1820 qu'un grand effort a été fait pour le développement du réseau. Actuellement, le réseau total, constitué par les routes nationales et les chemins vicinaux, comprend, en chiffres ronds, près de 600.000 kilomètres, mais ce chiffre comprend environ 540.000 kilomètres de chemins vicinaux, sur lesquels il y en a plus de la moitié qui sont affectés à une circulation purement locale (1). La création et l'entretien des routes sont l'affaire de l'administration centrale, régionale ou locale, et l'usage en est gratuit. Le trafic sur les routes a changé de caractère depuis la création des chemins de fer; les services de roulage à grande distance ont disparu, mais les routes sont devenues des affluents des chemins de fer, et des comptages faits de temps en temps montrent que le trafic y est extrêmement intense; d'après le dernier de ces comptages (1913), le mouvement total des marchandises sur les seules routes nationales atteint 1,650 millions de tonnes kilométriques.

II. Voies navigables. — Avant la construction des chemins de

(1) Routes nationales, 38.341 kil.; chemins vicinaux, 538,521 kil., sur lesquels 173.026 kil. de chemins de grande communication.

fer, les voies navigables, naturelles ou artificielles, avaient un rôle économique que la voie ferrée a nécessairement amoindri, au moins d'une façon relative. Au moyen âge, par suite de la défectuosité des routes de terre, beaucoup de marchandises voyageaient par eau; mais le développement des canaux ne date que du XVI[e] siècle, avec l'invention de l'écluse à sas. Aux XVII[e] et XVIII[e] siècles, en France, les premiers canaux ont été construits au moyen de concessions perpétuelles; en 1820, le réseau des canaux avait une longueur de 1.200 kilomètres. Le premier grand programme d'extension des voies navigables a été dressé par le gouvernement de la Restauration; dans les vingt dernières années du XIX[e] siècle, un vif essor a été donné aux travaux de cette sorte en exécution du programme *Freycinet* (1879), et d'autres programmes ont été établis depuis. Actuellement, il y a un peu plus de 11.000 kilomètres de voies navigables fréquentées, fleuves, rivières, canaux. Le trafic est en notable accroissement depuis les vingt dernières années du XIX[e] siècle : 2.007 millions de tonnes kilométriques en 1880, 3.216 en 1890, 4.675 en 1900, 5,197 en 1910, 6.185 en 1913. Les voies navigables sont construites et administrées par l'Etat, et depuis la suppression des péages, en 1880, l'usage en est gratuit. Toutefois, pour l'exécution de certaines voies nouvelles, des concours pécuniaires ont été demandés aux intéressés, notamment aux chambres de commerce, et celles-ci ont été autorisées à percevoir des péages, d'ailleurs très faibles, pour couvrir l'intérêt et l'amortissement des emprunts contractés pour cet objet. Le service du transport proprement dit sur les voies navigables n'est pas lié, comme sur les chemins de fer, à la détention de la voie; il est fait par des entreprises libres, et ce sont le plus souvent de petites entreprises; il y a plus de 5.000 bateliers ne possédant chacun qu'un bateau, près de 1.200 qui en possèdent chacun deux; ils se rattachent au type du producteur autonome (1).

Le développement des voies navigables est très inégal dans les divers pays. C'est qu'il y a ici une question de conditions géographiques naturelles qui a une importance décisive; les pays qui possèdent de grands fleuves en pente douce et à large nappe d'eau sont très favorisés; ils ont, moyennant des dépenses d'aménagement assez faibles, d'excellentes voies navigables : c'est le cas, par exemple, de la Russie et de l'Allemagne. En Russie

(1) Le ministère des Travaux publics publie annuellement une Statistique de la navigation intérieure.

d'Europe, la longueur des voies navigables atteint 57.000 kilomètres, dont à peine 2.000 kilomètres de voies artificielles. En Allemagne, la longueur des voies navigables est de près de 14.000 kilomètres. Il y a aussi en Belgique et aux Pays-Bas un réseau étendu de voies navigables. A côté des conditions naturelles, les circonstances de la lutte entre les voies navigables et les chemins de fer ont également influé sur la situation actuelle des premières. L'exemple de l'Angleterre est à cet égard très curieux; ce pays a eu de bonne heure, dès le XVIII[e] siècle, un excellent réseau de voies navigables, qui a été un des éléments de sa précoce prospérité industrielle; mais lorsque sont venus les chemins de fer qui, en Angleterre, ont grandi dans un régime de liberté, les voies navigables n'ont pas pu supporter la concurrence; beaucoup ont été rachetées par les compagnies de chemins de fer, et leur rôle est aujourd'hui assez effacé.

Les canaux sont presque partout construits et entretenus par les Etats ou d'autres personnes morales de droit public, provinces, communes, etc... (1). Les péages qui y sont perçus sont, en général, faibles, et les travaux faits pour créer ou améliorer les voies d'eau ne sont pas totalement payés par ceux qui en font usage; parfois même, comme en France, ceux-ci en ont l'usage gratuit, et les bénéficiaires des transports paient le transport seulement.

III. Transports maritimes. — La mer, grande route toujours libre, a été la voie commerciale dont les hommes ont usé dès la plus haute antiquité; les peuples commerçants ont été des peuples navigateurs, Phéniciens, Carthaginois, Grecs; les rades et les ports étaient les points où se concentrait le commerce international. Aujourd'hui encore, quel que soit le développement pris par les transports terrestres et la navigation intérieure, le commerce maritime garde dans le monde une place considérable: en France, dans les dernières années avant la guerre, le commerce extérieur, calculé en tonnes, se faisait par mer dans des proportions comprises entre 52 p. 100 et 56 p. 100, le transport par mer ayant d'ailleurs tendance à décroître relativement; c'est à l'importation que le commerce par mer est prépondérant; la majorité des exportations, au contraire, se fait par voie de terre (chemin de fer, canal, route). En 1913, le mouvement commercial dans les ports français se traduisait par 30.193.000 ton-

(1) Cependant, il y a des canaux exploités par des particuliers ou des sociétés, notamment aux Etats-Unis.

nes de marchandises à l'importation, 9.861.000 tonnes à l'exportation (7.717.000 seulement si l'on déduit les provisions de bord prises en France) (1).

Dans les transports maritimes, l'Etat n'intervient que pour encourager par des subventions la navigation. De ces subventions, les unes ont pour objet d'assurer entre certains points l'établissement de services réguliers, à dates fixes, qui se chargent du transport des correspondances; elles sont en usage dans beaucoup de pays. D'autres sont une forme de protectionnisme; elles sont un moyen d'aider la marine marchande du pays à soutenir la concurrence des marines étrangères; les subventions de cet ordre, sous le nom de primes à la marine marchande, ont été longtemps pratiquées en France; il en sera parlé dans une autre partie du cours.

Où l'activité de l'Etat se manifeste dans la plupart des pays, c'est pour l'aménagement des côtes et celui des ports. L'Etat éclaire et balise les côtes pour assurer la sécurité du navigateur. Il établit ou améliore les accès maritimes; il y a peu de ports qui aient une profondeur suffisante pour permettre, sans des travaux de creusement souvent considérables, l'accès des grands navires; dans certains cas, il faut créer les ports de toutes pièces; il faut les protéger par des digues contre les lames du large, creuser des bassins, construire des quais où les navires viendront accoster. Puis les ports ont besoin d'un outillage : appareils pour manutentionner les marchandises, les amener à quai, les charger et les décharger, docks et hangars pour les emmagasiner. Les ports enfin doivent être raccordés aux voies qui amènent les marchandises de l'intérieur ou qui les y emmènent. Un grand port moderne est une organisation très complexe (2). A l'œuvre de la construction et de l'aménagement des ports coopèrent les Etats, les villes, certaines corporations semi-publiques, dans divers cas des concessionnaires, des entreprises agissant en vue des profits à réaliser.

En France, l'Etat fait la majeure partie des dépenses pour les

(1) Pendant et depuis la guerre, les relations commerciales ont été profondément troublées. En 1918, le total des importations et exportations par voie de mer a été de 33.676.796 tonnes, dont 30.662.555 à l'importation. Le total des importations et exportations par voie de terre n'a été, la même année, que de 4.161.449 tonnes. Le mouvement commercial par voie de mer a donc formé 88 % du mouvement total.

(2) On trouvera une excellente monographie de grand port dans l'ouvrage de P. de Rousiers, *Hambourg et l'Allemagne contemporaine*, 1902.

accès maritimes, l'approfondissement des estuaires, la construction des bassins et des quais, avec un concours financier variable des municipalités. Pour ce qui est de l'outillage commercial des ports (appareils de manutention, docks, etc...), ce sont, la plupart du temps, les chambres de commerce qui s'en chargent ou, dans un très petit nombre de cas, des concessionnaires; les grandes compagnies de navigation maritime font des installations pour leur propre compte. Chambres de commerce ou entreprises concessionnaires perçoivent des taxes pour l'usage des installations qu'elles ont faites. Divers péages, notamment des droits de quais, sont perçus par l'Etat et les autorités locales sur la navigation maritime comme contre-partie des dépenses supportées par les budgets publics, mais ces péages ne font guère que couvrir les frais annuels d'entretien et d'administration, sans fournir la rémunération du capital dépensé. Les ports sont administrés par l'Etat; toutefois, la loi du 5 janvier 1912, remplacée par celle du 12 juin 1920, a institué un régime d'autonomie des ports, à titre facultatif; l'administration du port est alors confiée à un organisme local.

En Angleterre, l'Etat ne s'occupe pas des ports; ils sont construits, exploités et outillés, soit par les autorités locales (municipalités, commissions spéciales), soit par des entreprises privées. Le principe admis est que le trafic maritime doit supporter des taxes suffisantes pour rémunérer tout le capital dépensé et tous les frais d'administration et d'entretien; les services gratuits ou au-dessous du prix de revient sont exceptionnels. Mais c'est un principe que seule l'Angleterre applique, et partout ailleurs les taxes perçues sur la navigation maritime ne couvrent qu'une partie des frais faits pour les ports.

IV. Postes, télégraphes, téléphones. — Les postes sont à peu près partout un service d'Etat, ce qui s'explique mieux par la tradition historique que par des raisons économiques. A l'origine, en effet, le service des postes a été créé par l'Etat pour ses besoins propres, et il n'a été qu'ensuite mis à la disposition du public, en gardant son caractère de service officiel. En France, c'est un édit de 1464 qui organisa la poste pour le service de l'administration royale, et ce n'est qu'à la fin du XVIe siècle que la poste commença à se charger des lettres et des commissions des particuliers. Pour le télégraphe et le téléphone, la régie d'Etat est un fait moins général que pour la poste : aux Etats-Unis, par exemple, ce sont des compagnies privées qui ont entrepris ces services. Les câbles sous-marins sont, dans la plupart des

pays, exploités par des compagnies. La tendance, depuis assez longtemps, pour l'Etat exploitant les services postaux, télégraphiques et téléphoniques, est de le faire sans bénéfice ou avec un bénéfice très réduit. En France, le rapprochement des chiffres des recettes et des dépenses inscrits au budget de l'Etat pour l'exploitation postale, dans les budgets d'avant la guerre, paraît faire ressortir un excédent de recettes; mais c'est un excédent apparent qui s'évanouit si l'on cherche à établir le budget de ce service selon les règles des budgets industriels. Dans les circonstances présentes, il serait d'une bonne politique financière de chercher à tirer un excédent de recettes de l'exploitation postale. Mais on peut douter qu'en France un service public soit propre à donner autre chose que des excédents de dépenses. Bien que la loi du 30 décembre 1916, puis celle du 29 mars 1920, aient beaucoup élevé les taxes postales, télégraphiques et téléphoniques, les dépenses du service ont crû bien plus encore que ses recettes, et le déficit est de l'ordre de grandeur de plusieurs centaines de millions (le déficit pour 1922 paraît devoir être d'environ 200 à 300 millions).

Il y a de très grands différences, d'un pays à un autre, pour ce qui est du développement des services postaux, télégraphiques et téléphoniques. En France, il y a un bureau de poste par 2.600 habitants (en 1914), et une moyenne de 46 lettres par habitant et par an (1911-1913); il y a 209.800 kil. de lignes télégraphiques (1913) et une moyenne annuelle de 70,5 millions de télégrammes expédiés (1911-1913); il y a 439.000 abonnés au téléphone (1920) (1).

§ 2. — Les chemins de fer.

C'est au début du XIXe siècle qu'on eut l'idée de faire rouler les voitures sur la surface dure et polie constituée par des rails, ou du moins que cette idée commença à être pratiquement réalisée. En 1814, Stephenson imagina d'employer pour la traction des voitures sur ces voies de fer une machine à vapeur mobile. La locomotive moderne a été constituée par diverses inventions, notamment celle de la chaudière tubulaire par Marc Séguier. C'est dans la seconde moitié du XIXe siècle que s'est fait le développement qui a placé les chemins de fer au premier rang des moyens

(1) *Annuaire statistique de la France*, 36e volume, pages 76* et 306*-309*. Il y a d'ailleurs défaut de concordance entre les statistiques fournies dans ces deux passages.

de transport. Il y avait en France (fin 1913) plus de 40.000 kilomètres de chemins de fer en exploitation (40.800) (1); le nombre des voyageurs transportés en 1913 a été de 548 millions (547,9), et leur parcours total de 19.400 millions de kilomètres. Il y a eu la même année 208 millions de tonnes de marchandises transportées en petite vitesse, avec un parcours total de 25.886 millions de kilomètres. On aura une idée du progrès réalisé en rapprochant des chiffres actuels ceux des années 1841, 1880 et 1900 :

Longueur exploitée à la fin de l'année.

1841..........	499 kilomètres.
1880..........	23.089 »
1900..........	38.109 »

Parcours total des voyageurs.

1841..........	113 millions de kilomètres.
1880..........	5.863 »
1900..........	14.063 »

Parcours total des marchandises à la tonne en petite vitesse.

1841..........	38 millions de kilomètres.
1880..........	10.350 »
1900..........	16.557 »

Il y avait dans le monde entier (fin 1913) 1.116.400 kilomètres de chemins de fer en exploitation, qui se répartissent ainsi dans les cinq parties du monde :

Europe	364.400
Amérique	564.000
Asie	108.000
Afrique	44.500
Océanie	35.500
TOTAL	1.116.400

Le capital dépensé pour l'établissement de ce réseau est évalué à plus de 300 milliards de francs. Pour la France seule, le capital dépensé pour l'établissement des lignes d'intérêt général (fin 1913) atteint 21 milliards de francs (2).

(1) Non compris les chemins de fer d'intérêt local et les tramways; en les comprenant, on aurait un total de 60.000 kilomètres environ.

(2) Le capital consacré à l'établissement des chemins de fer est, dans l'en-

Les transports par chemins de fer sont faits par les détenteurs de la voie; c'est un régime tout différent de celui qui existe sur les routes et sur les voies navigables, où le détenteur de la voie et le transporteur ne sont pas la même personne. Lorsqu'on a commencé en France à construire des chemins de fer, on avait conçu l'idée que, sur une même voie ferrée, diverses entreprises de transports pourraient se faire concurrence, mais cette conception est tout à fait impraticable.

L'exploitation des chemins de fer n'est nulle part considérée comme affaire privée. Pour les raisons qui ont été dites, l'Etat intervient et la traite plus ou moins comme un service public. Il y a trois types principaux d'organisation (1).

1° L'Etat exploite lui-même; ce type d'exploitation est réalisé le plus complètement et avec le plus de succès en Allemagne depuis 1871. Jusqu'à la création de l'empire allemand, les deux systèmes d'exploitation par des compagnies et d'exploitation par l'Etat ont coexisté; après 1871, les concessions faites à des compagnies ont été rachetées par les Etats allemands, qui ont exploité les réseaux en régie directe. La loi du 30 avril 1920 a fait passer la propriété des chemins de fer des Etats particuliers au Reich. L'exploitation par l'Etat prévaut aussi plus ou moins complètement en Belgique, en Suisse, en Autriche, en Hongrie, en Italie, en Russie, au Danemark, en Roumanie, en Australie. En France, l'Etat exploite un réseau qui a été longtemps restreint (environ 3.000 kilomètres) et que le rachat de la Compagnie de l'Ouest, en 1909, a porté à 9.000 kilomètres : ce n'est pas tout à fait le quart du réseau d'intérêt général.

2° Un second type d'exploitation se trouve dans le système pratiqué en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis de l'Amérique du Nord. A l'origine, les chemins de fer, dans ces deux pays, ont été considérés comme propriété et exploitation privées. Sans doute il faut un acte de la puissance publique pour rendre possible la création d'une ligne de chemins de fer (bill privé, charte d'incorporation), mais la compagnie qui construit la ligne en est propriétaire et a un droit perpétuel, et à l'origine l'Etat n'intervenait pas dans l'exploitation. Il avait semblé que, là comme dans les autres entreprises, la concurrence allait faire son office et procurer au public le meilleur service au prix le plus bas. Mais dans les deux pays, la formation d'ententes, la constitution de monopoles de fait, ont amené l'Etat à intervenir, notamment en matière de tarifs. En Angleterre, l'Etat a imposé aux compagnies, en tant que transporteurs publics, des obligations particulières. Il est admis que la législation peut établir des tarifs maxima. Une juridiction spéciale a été instituée, avec mission de statuer sur les recours formés par les particuliers qui se plaignent de traitements injustes, notamment d'inégalités de traitement de la part des compagnies. Le *Board of trade*, en vertu de diverses lois qui s'échelonnent entre 1859 et 1888, a reçu d'assez grands pouvoirs, notamment pour ce qui concerne la sécurité et les tarifs. Le *Railways Act* de 1921 prescrit la formation d'un petit nombre de groupes puissants, par fusion et absorption de compagnies, quatres groupes anglais et deux groupes écossais; il institue un comité chargé de fixer, dans chaque groupe, les tarifs, qui devront être calculés de façon à laisser aux compagnies le même revenu net qu'en 1913. A diverses reprises, en Angleterre, l'étatisation des chemins de fer a été discutée, mais elle a été rejetée, et l'expérience faite, pendant la guerre, du fonctionnement des compagnies sous la direction d'un comité exécutif désigné par l'Etat n'a pas accru les chances d'étatisation. Le système anglais est un compromis entre l'idée que les chemins de fer sont affaire d'initiative privée, idée qui est au point de départ, et la nécessité, imposée par l'expérience, d'introduire dans ce service économique une coordination contrôlée par l'Etat et des vues d'intérêt général.

Aux Etats-Unis, la marche des choses a été sensiblement pareille. Les Etats particuliers d'abord, puis le pouvoir fédéral, qui seul a qualité pour statuer sur ce qui concerne le trafic entre les Etats ou avec l'étranger, ont institué des commissions administratives; l'intervention du pouvoir fédéral date de 1887; il a créé à cette date *l'Interstate commerce commission*, dont les pouvoirs ont été depuis étendus à diverses reprises. Cette commission a actuellement le pouvoir de déclarer un tarif « déraisonnable » et de fixer celui qu'elle considère comme « raisonnable »; les compagnies ont un recours contre les injonctions de la commission devant une juridiction spéciale, la Cour de commerce. La commission a fait de ses pouvoirs, pendant les

semble, rémunéré par les recettes d'exploitation. Il y a des lignes excellentes comme rendement, il y en a de médiocres, il y en a de mauvaises, mais dans l'ensemble il y a un excédent des recettes sur les dépenses d'exploitation pour rémunérer le capital.

(1) L'avis présenté au nom de la commission des finances de la Chambre sur le projet de loi relatif au nouveau régime des chemins de fer, par MM. Maunoury et Dutreil, contient un bon résumé des principes fondamentaux des législations étrangères (Chambre, 12e législature, 1920, nos 1497 et 1498).

dernières années avant la guerre, un usage très rigoureux, si bien que l'on a pu craindre que le développement des chemins de fer aux Etats-Unis n'en fût sérieusement affecté. Comme en Angleterre, la question de l'étatisation a été agitée, et l'expérience de la guerre en a éloigné l'opinion publique. Le *Transportation Act* de 1920, toutefois, institue une coordination entre les compagnies qui va plus loin que n'a été la loi anglaise. Non seulement il groupe les compagnies de façon à former un nombre limité de réseaux, mais il crée une caisse commune, administrée par *l'Interstate commerce commission*, où sont versés les excédents de recettes des réseaux et dont les ressources doivent être employées à l'amélioration du service, par voie d'avances faites aux réseaux. Les tarifs doivent être fixés de telle façon que les compagnies puissent réaliser un bénéfice normal.

3° Le troisième type d'organisation est celui qui prédomine en France. En France, les chemins de fer sont considérés comme un service public, mais la plus grande partie du réseau a été concédée à des compagnies privées qui ont la charge de construire et d'exploiter. Les compagnies concessionnaires n'ont pas sur leur réseau un droit perpétuel; la durée de la concession a été fixée pour les principales compagnies à quatre-vingt-dix-neuf années; leur droit n'est pas un droit de propriété, c'est un droit de nature particulière qui comporte pour le concessionnaire des obligations précises. La concession implique des obligations déterminées par un cahier des charges; l'Etat peut la racheter avant son expiration, à des conditions fixées d'avance (1). A l'expiration de la concession les voies et bâtiments font retour à l'Etat qui en prend possession sans avoir à en payer la valeur; il reprend aussi, mais en en payant le prix, le matériel et les fournitures en magasin. Pour les principales compagnies, la date d'expiration des concessions est comprise entre 1950 et 1960, de sorte que vers le milieu du siècle un important domaine industriel doit échoir à l'Etat français.

La gestion des compagnies est soumise à un contrôle rigoureux, aux trois points de vue financier, technique et commercial. Pour ce qui est notamment des tarifs, outre que les cahiers des charges ont fixé des maxima, toute modification d'un tarif est soumise à l'homologation ministérielle. Un autre caractère du régime fran-

(1) Le réseau de la Compagnie de l'Ouest a été racheté par l'Etat (loi du 13 juillet 1908, convention du 28 octobre 1909). Ce rachat a fait apparaître que les conditions fixées par le cahier des charges et les conventions laissaient subsister beaucoup de points douteux.

çais, depuis l'origine, a été l'association financière de l'Etat et des compagnies. La première loi d'ensemble sur les chemins de fer, la loi du 11 juin 1842, posait le principe d'une collaboration : l'Etat devait exécuter les travaux d'infrastructure (terrassements, ouvrages d'art...), c'est-à-dire la partie la plus coûteuse des travaux, les compagnies se chargeant du reste et notamment de la fourniture du matériel. Ce principe ne fut d'ailleurs appliqué que pour la construction de quelques lignes, la concurrence entre les demandeurs en concession leur ayant ensuite fait accepter des conditions plus onéreuses; mais dès le début, l'idée d'une association prenait ainsi place dans la politique française en matière de chemins de fer.

Les relations financières entre l'Etat et les compagnies principales étaient devenues, depuis longtemps déjà, très complexes par suite de diverses conventions, dont les plus importantes ont été conclues en 1859 et en 1883. Les relations financières sorties de ces diverses conventions comportent trois éléments essentiels : des avances faites par les compagnies en argent et en travaux, que l'Etat rembourse au moyen d'annuités; des garanties d'intérêts données par l'Etat aux compagnies, c'est-à-dire que l'Etat garantit, soit aux actions, soit aux obligations émises par les compagnies, un revenu minimum et s'engage à le parfaire si les recettes des compagnies n'y suffisent pas; un partage des bénéfices entre l'Etat et les compagnies quand le produit de l'exploitation atteint un certain niveau. Les sommes payées au titre de la garantie d'intérêt ont le caractère d'avances remboursables par les compagnies; elles ne sont donc pas perdues pour l'Etat; d'autre part, la garantie est temporaire; elle n'a pas été promise pour toute la durée des concessions, sauf pour deux compagnies; pour deux autres, elle a expiré à la fin de 1914.

Pendant la guerre, les chemins de fer français ont été placés sous l'autorité quasi dictatoriale du ministre de la Guerre d'abord, du ministre des Travaux publics ensuite. Cette situation s'est perpétuée jusqu'à la fin de 1919 (1). Après la guerre, il est apparu tout de suite que le régime des chemins de fer devait recevoir des changements importants. Il y avait déjà, avant la guerre, une question des chemins de fer, et la guerre l'a posée d'une façon bien plus pressante.

Une difficulté antérieure à la guerre venait de ce que se rappro-

(1) Le régime appliqué aux chemins de fer pendant la guerre résulte des lois du 13 mars 1875 et du 28 décembre 1888. Le décret du 15 octobre 1919 a rendu leur liberté aux compagnies, mais sous d'importantes réserves.

chait l'époque de l'expiration des concessions, qui expirent entre 1950 et 1960; les charges des emprunts deviennent plus lourdes à mesure que devient plus brève la période d'amortissement. La guerre a ajouté à cette difficulté la charge d'un énorme déficit; du 2 août 1914 à la fin de 1919, la balance des recettes et dépenses s'est soldée par une perte d'environ 4 milliards, et depuis la cessation des hostilités les compagnies n'ont pas cessé de travailler à perte. Elle y a ajouté aussi des comptes à régler avec l'Etat du fait des transports militaires, la nécessité de refaire des installations et un matériel usés ou détruits, des questions litigieuses sur la réparation des dommages de guerre.

La loi du 29 octobre 1921, portant approbation de conventions intervenues entre l'Etat et les grandes compagnies de chemins de fer (y compris l'administration des chemins de fer de l'Etat), a modifié sur des points importants le régime antérieur. Les concessions subsistent, et chacun des concessionnaires garde son autonomie; les conventions antérieures sont maintenues dans toutes celles de leurs dispositions qui ne sont pas contraires à la convention nouvelle. Mais celle-ci a créé une situation nouvelle aux points de vue suivants :

a) Au point de vue de la gestion, une coordination est instituée entre les réseaux. Chaque réseau garde son organisation intérieure et son exploitation propre; mais il s'y superpose un organisme dont l'objet est d'établir l'unité de vues et de subordonner aux intérêts généraux les intérêts propres des réseaux. Cette organisation commune est formée par le Conseil supérieur des chemins de fer et par le Comité de direction.

b) Au point de vue financier, le principe est posé qu'il doit y avoir équilibre entre les charges de toute nature et les recettes fournies par le trafic. Ainsi l'industrie des chemins de fer rentrera dans la situation commune et l'appel aux finances publiques cessera. Le principe posé se réalise par deux sortes de règles : la règle de l'adaptation des tarifs, et la règle du fonds commun. Les tarifs doivent être de temps en temps revisés de manière que leur produit soit maintenu à la hauteur des dépenses et charges de toute sorte; cependant l'automatisme absolu du mécanisme d'adaptation, qui avait été proposé, n'a pas été accepté par le Parlement, et le système très compliqué inclus dans l'article 17 de la convention n'écarte pas complètement l'éventualité d'une insuffisance de recettes. La seconde règle est celle du fonds commun, dont l'objet est de réaliser la solidarité financière des réseaux. Au fonds commun, les réseaux qui ont un excédent de recettes le versent; du fonds commun, les réseaux qui ont un déficit tirent de quoi le combler. Ce serait l'entr'aide, si les réseaux étaient alternativement pourvus d'un excédent ou chargés d'un déficit. Mais ce sont à peu près toujours les mêmes qui ont des bénéfices, et les mêmes qui ont des pertes, de sorte que la combinaison consiste à faire assister les réseaux pauvres par les réseaux riches, ceux qui sont les plus mal gérés par ceux qui le sont mieux; le principal assisté sera le réseau de l'Etat, qui est une espèce d'invalide.

Le danger de la combinaison est évidemment que les réseaux n'aient plus aucun intérêt à une bonne gestion. On s'est flatté d'y remédier par l'institution de primes de gestion, dont l'objet est d'encourager les réseaux au développement du trafic et à l'économie dans les dépenses. L'expérience seule permettra de dire si l'encouragement est suffisant.

Voici en quoi le régime financier antérieur va se trouver modifié par la convention nouvelle. Les réseaux en bénéfice prélèvent sur leurs recettes le montant de leurs charges financières (intérêt et amortissement des emprunts) et du dividende réservé aux actions; il n'y a d'excédent à verser au fonds commun qu'une fois ce prélèvement opéré. Les réseaux déficitaires reçoivent du fonds commun de quoi compléter la somme nécessaire au paiement des charges financières et du dividende. Comme les tarifs doivent toujours être tels que l'équilibre existe entre les versements et les encaissements du fonds commun, intérêts et dividendes se trouvent garantis, et garantis sans appel aux finances publiques.

La convention nouvelle contient en outre des dispositions relatives aux dettes de garantie antérieures à la mise en application du régime nouveau, et des dispositions relatives au rachat des réseaux (1).

§ 3. — La querelle des chemins de fer et des voies navigables.

Les chemins de fer, dans la seconde moitié du XIX[e] siècle, ont enlevé aux voies navigables la suprématie pour les transports, et depuis ce temps il y a entre les deux modes de transport une querelle qui se ranime par moments. On aurait pu croire que la

(1) Ouvrages à consulter sur la question des chemins de fer : Colson, *Transports et tarifs*, 3[e] édit., 1908; de Kaufmann, *La politique française en matière de chemins de fer*, traduction française, 1900; Picard, *Les chemins de fer*, 1918. Le ministère des Travaux publics publie annuellement une Statistique des chemins de fer français.

voie ferrée allait rendre inutile, non pas sans doute la voie navigable naturelle, formée par les grands fleuves à pente douce qui, avec des travaux d'amélioration point trop coûteux, fournissent un moyen de transport excellent et à grand rendement, mais la voie navigable artificielle, le canal. En fait, dans beaucoup de pays, on a cependant continué à développer le réseau des voies navigables, et, notamment, dans la première décade du xx[e] siècle, il y a eu dans ce sens un assez remarquable mouvement d'opinion (1). La lutte de la voie ferrée et de la voie d'eau ne semble pas près de finir. Il y a dans cette question des éléments qui dépendent du pays considéré, de la région, des circonstances, du régime économique et juridique des transports. Si on ne s'attache qu'à ce qu'il y a de plus général, voici comment la question se pose.

La concurrence de la voie ferrée et de la voie d'eau n'est pas possible pour tous les transports. Le transport des voyageurs et le transport des marchandises en grande vitesse échappent nécessairement, sauf des cas exceptionnels, à la voie d'eau, qui est également peu propre à faire le service de détail des marchandises en petite vitesse; le seul domaine où la lutte soit possible est celui des transports en masse, se chiffrant par tonnes, et à des distances assez longues. D'autre part, dans les régions à profil accidenté, la voie d'eau est inutilisable; alors même que la construction d'un canal est techniquement possible, il comporterait tant d'écluses que le prix de revient des travaux dépasserait celui d'une voie ferrée. On ne peut donc poser la question de concurrence des deux voies que pour les régions de plaine, à relief peu accentué. D'où se tire l'observation suivante : dans le maniement des statistiques relatives au prix de revient des travaux de construction et au prix des transports par voie ferrée et par canal, il faut avoir soin de ne comparer que des choses exactement comparables; des moyennes englobant les travaux de chemins de fer dans des régions inaccessibles au canal, ou les transports dont le canal ne peut pas se charger, faussent les comparaisons; on ne peut utilement comparer que la voie ferrée des régions de plaine à la voie navigable voisine, et les transports de marchandises par trains complets aux transports par bateaux complets.

Outre cette difficulté de ne comparer que des choses exactement comparables, le rapprochement à faire entre les prix de transport payés sur les canaux et ceux payés sur les chemins de fer est rendu très malaisé par la variabilité des frets de la batellerie et la complexité des tarifs de chemins de fer. On peut admettre qu'en moyenne les prix sont un peu plus bas sur les voies navigables. Mais cela ne démontre pas que, même sur le domaine restreint où elles peuvent faire concurrence aux chemins de fer, les voies navigables leur soient techniquement supérieures comme moyen de transport. Il faut, en effet, tenir compte des deux considérations que voici.

(1) Porte, *Chronique des transports*, in *Revue d'économie politique*, 1913.

1° Les tarifs de chemins de fer sont établis de telle sorte que, dans l'ensemble, ils rémunèrent le capital d'établissement; ils comprennent donc des péages; sur les voies navigables, les péages sont ou bien nuls comme en France, ou tout au moins insuffisants pour rémunérer le capital dépensé; l'Etat prend à sa charge une partie de la dépense au lieu de la faire payer par les bénéficiaires du transport. On a fait, il est vrai, remarquer que l'Etat, dans le système français des chemins de fer, a payé, au moyen de subventions ou de travaux, une partie de la construction des réseaux; mais la remarque n'est nullement décisive, parce que les voies ferrées qui ont nécessité une subvention de l'Etat sont surtout celles établies dans les pays pauvres ou difficiles, où la question de concurrence des voies navigables ne se pose pas.

2° Les chemins de fer n'ont pas la liberté de leurs tarifs comme la batellerie a la liberté de ses frets; en France notamment, les pouvoirs publics s'opposent à tout abaissement des tarifs qui permettrait à un chemin de fer de concurrencer le canal : cela introduit dans la lutte des deux moyens de transport un élément artificiel et ne permet pas de porter un jugement fondé sur la différence des prix de transport.

Il n'est possible d'apprécier la valeur technique des deux moyens de transport qu'en recherchant d'une part quelle est la qualité des services rendus par l'un et par l'autre, d'autre part, quel est le prix de revient de l'un et de l'autre.

Pour ce qui est de la qualité des services, il n'y a pas de doute que celui de la voie ferrée est le meilleur. Les transports par chemins de fer sont plus sûrs, plus réguliers, plus rapides que par voie navigable; la voie navigable est exposée à des causes d'interruption bien plus nombreuses que la voie ferrée : la gelée en hiver, la crue au printemps, le manque d'eau en été. Entre deux points donnés, la voie d'eau présente souvent, par rapport à la voie ferrée, un allongement de parcours, parce qu'elle contourne des obstacles que le chemin de fer peut franchir. Ainsi, en France, cet allongement atteint :

De Paris à Nancy	....	17 p. 100
» Dijon	....	26 »
» Lyon	....	25 »
» Dunkerque	....	48 »
» Valenciennes	......	26 »
» Rouen	....	78 »

L'allongement du parcours et la lenteur plus grande du trajet par eau représentent des pertes de temps, d'intérêt, et des risques de détérioration des marchandises transportées.

Pour ce qui est des prix de revient, la supériorité paraît également être du côté de la voie ferrée, soit qu'il s'agisse des transports qui se font sur une ligne déjà existante, soit qu'il s'agisse de créer une voie nouvelle pour faire face au développement du trafic. On pourra se reporter, pour trouver une démonstration technique, aux données fournies dans un rapport présenté en 1910, au Congrès international des chemins de fer, par MM. Colson et Marlio, et dont il suffira ici de citer la conclusion sur ce point : « Tous frais compris, il semble bien que, même pour les transports pondéreux revendiqnés par la batellerie comme son bien propre, le chemin de fer reste l'instrument de transport économique, dans toutes les régions que la nature n'a pas dotées de grands fleuves à faible pente » (1).

Ce n'est donc pas, en général, pour un pays une opération avantageuse que de s'attacher au développement des voies navigables. La voie d'eau n'est avantageuse que si elle est constituée par de grands fleuves naturellement navigables qu'il s'agit seulement d'améliorer et d'outiller, quand cela peut se faire sans trop de frais. Mais les sommes consacrées à la construction des canaux seraient, dans la plupart des cas, dépensées d'une façon plus fructueuse pour la communauté si on les employait à renforcer et à rendre propres à un service plus intensif les voies ferrées existantes ou, au besoin, à en créer de nouvelles.

(1) Colson et Marlio, *Chemins de fer et voies navigables*, Paris, 1911. Cf. D. Bellet. *Une nouvelle évolution des moyens de transport*, in *Revue d'économie politique*, 1911.

CHAPITRE VIII

L'ASSURANCE

SECTION I

NOTION GÉNÉRALE DE L'ASSURANCE. LES DIVERSES CATÉGORIES D'ASSURANCES

Dans le cours de leur activité économique, les hommes sont exposés à de nombreux risques qui menacent soit leurs biens, soit leur personne. Une maison, des bâtiments d'exploitation, une usine, peuvent être brûlés avec le mobilier, l'outillage, les marchandises qui y sont contenus. Des récoltes sur pied, des arbres portant leurs fleurs ou leurs fruits, peuvent être dévastés par la grêle ou emportés par l'inondation. Un navire fait naufrage avec sa cargaison, ou bien pour sauver le navire il faut jeter une partie de la cargaison à la mer. Quant aux risques de la personne, la maladie et l'accident qui entraînent une incapacité de travail, l'invalidité ou la mort prématurée du chef de famille, sont des faits qui troublent plus ou moins gravement la situation économique du groupe familial, qui peuvent amener la gêne, la misère, la déchéance sociale.

Contre l'éventualité de ces dommages, les hommes ont la ressource de l'épargne individuelle. Mais la moindre réflexion fait apercevoir combien cela est insuffisant. D'abord l'épargne est difficile et ne peut qu'exceptionnellement, dans des situations favorisées, permettre d'amasser des sommes importantes; puis elle est un effort de longue haleine qui ne procure un résultat appréciable que prolongé patiemment au cours des années, alors que le risque menace à tout moment et peut frapper tout de suite. Enfin, l'épargne ne répare pas le dommage subi : un industriel, dont l'usine vaut 500.000 francs, a amassé une épargne, sur ses bénéfices annuels, égale à cette somme; l'usine brûle, voilà un patrimoine diminué de moitié; si l'épargne antérieure a été d'un

million, le patrimoine, par suite de la disparition de l'usine, est amputé du tiers. Donc, l'épargne antérieure peut bien mettre les hommes en situation de mieux supporter le dommage qui les frappe, mais elle ne répare pas le dommage.

L'assurance, au contraire, procure la réparation du dommage matériel subi (1). Considérée en tant qu'opération économique et abstraction faite de ses modalités juridiques, l'assurance restitue à un patrimoine une valeur équivalente à celle dont ce patrimoine se trouve diminué par un fait ayant atteint soit les biens, soit la personne; elle restitue cette valeur entière ou elle n'en restitue qu'une partie, cela dépend des conditions de l'assurance. Un incendie détruit une usine, la grêle anéantit une récolte, une maladie entraîne des frais et prive l'homme de son salaire ou de son gain; l'assurance a pour objet de restituer la valeur de la maison, de la récolte, du salaire non gagné, de couvrir les frais de la maladie. Il se peut, d'ailleurs, que l'assurance n'ait été que partielle, et alors la valeur perdue n'est restituée que partiellement. Il se peut encore que l'assurance ait pour objet des services au lieu de biens ou en même temps que des biens : l'assurance-maladie a pour objet de procurer des soins médicaux.

Ce droit à une valeur en biens ou en services, l'assuré l'obtient par le paiement d'une somme appelée prime ou cotisation, paiement antérieur au fait qui ouvre son droit. L'industriel qui a assuré son usine contre l'incendie paie chaque année une prime à l'assureur, moyennant quoi, le jour où l'usine brûle, il a droit à ce que la valeur lui en soit payée. L'assurance, schématiquement, se résume donc en ceci : des paiements actuels et certains donnent droit à un paiement éventuel; comme la prime ne représente jamais qu'une fraction, généralement très faible, de la valeur à laquelle l'assuré aura droit, l'assurance est l'échange d'une valeur présente contre une valeur future et éventuelle plus grande; je paie une somme de 100 francs pour avoir droit, si telle éventualité se réalise, à une somme de 10.000 francs. La prime peut être versée en une seule fois, ou en plusieurs fois; cela ne change rien à la nature économique de l'opération d'assurance.

(1) M. Julliot de la Morandière a fait un excellent exposé des notions générales de l'assurance dans son ouvrage *De la réserve mathématique des primes dans l'assurance*, thèse Paris, 1909, 1re part., chap. préliminaire. La théorie des probabilités, essentielle en matière d'assurance, est clairement exposée par Ch. Lefebvre, *Notions fondamentales de la théorie des probabilités*, Paris, 1908.

L'idée d'assurance a des racines très anciennes dans les associations formées entre les hommes pour se fournir mutuellement aide et secours en cas de besoin, mais sous cette forme l'assurance n'est pas dégagée de l'assistance, de la charité. C'est l'assurance maritime qui paraît être la forme la plus ancienne de l'assurance proprement dite; peut-être était-elle déjà pratiquée dans la Grèce ancienne; elle se manifeste nettement à partir du XIVe siècle dans les pays méditerranéens (1). Pratiquée d'abord sous une forme très imparfaite, l'indemnité en cas de perte du navire étant promise par des gens pour qui ce n'était pas une profession et dont la promesse n'offrait pas à l'assuré une sécurité complète, elle s'est peu à peu régularisée, est devenue une occupation professionnelle, et à partir de la fin du XVIIe siècle de grandes compagnies se sont formées, principalement en Angleterre, pour cet objet. Ces compagnies ont servi de modèle à d'autres qui ont pratiqué l'assurance contre l'incendie, assurance des maisons, puis des mobiliers, et plus tard les assurances sur la vie. Sur le continent européen, ce n'est qu'au début du XIXe siècle que les assurances contre l'incendie et sur la vie ont commencé à se développer, et leur essor ne se dessine guère qu'à partir du second tiers du siècle.

Dans l'ensemble de combinaisons très variées qui constituent ce qu'on appelle l'assurance sur la vie (2), il y a un élargissement de la notion originaire d'assurance. L'assurance est originairement liée à l'idée d'une perte subie dont elle procure la réparation : incendie, naufrage, etc... Cette idée de perte subie se retrouve, moins précise, dans la catégorie d'assurances sur la vie formée par les assurances en cas de décès : un chef de famille craint de laisser en mourant les siens dans une situation précaire, ou très inférieure au moins à celle que de son vivant il leur fait par son travail; il acquiert, moyennant le versement d'une prime, le droit à une somme en capital ou en rentes, qui sera, lors de son décès, payée à la veuve ou aux enfants. C'est encore la même idée qui est la base de l'assurance-accident ou de l'assurance-maladie. Mais un homme fait des versements pour que son fils ou sa fille ait droit, le moment venu de s'établir, à une certaine somme (assurance dotale); ou bien il fait des versements pour qu'à l'âge de 50 ans ou de 60 ans un capital lui

(1) Schmoller, *Principes d'économie politique*, traduction française, t. IV.
(2) Poterin du Motel, *Théorie des assurances sur la vie*, 1896; Poussin, *Traité élémentaire des assurances sur la vie*, 1906; Lefort, *Nouveau traité de l'assurance sur la vie*, 2 volumes, 1920.

soit payé ou une rente servie; ou bien il abandonne un capital contre paiement d'une rente viagère. Ce qui est ici au premier plan, ce n'est plus l'idée d'une perte éventuelle à réparer, c'est un mode de capitalisation, la formation d'un capital par du revenu capitalisé, ou au contraire la décomposition d'un capital en revenus successifs; l'assurance dotale, par exemple, est un moyen de transformer en capital des sommes prélevées sur le revenu; la constitution d'une rente viagère est la transformation d'un capital en revenu. Le caractère commun des assurances proprement dites, dont l'objet est la réparation d'une perte subie, et des combinaisons qui viennent d'être indiquées, c'est le caractère aléatoire des opérations d'échange — une valeur actuelle et déterminée, prime ou capital, est échangée contre des valeurs futures et éventuelles, capital à toucher dans tel ou tel cas, arrérages de rente viagère, etc.

L'assurance couvre actuellement un champ très étendu; les trois branches principales des assurances sont : les assurances maritimes, les assurances contre l'incendie, les assurances sur la vie, soit assurance au décès, soit assurance en cas de vie. Mais il y en a beaucoup d'autres. Les risques agricoles ont donné lieu à diverses assurances : contre la grêle et la mortalité du bétail, notamment. Il y a des assurances contre le vol, contre les risques des transports autres que maritimes (par exemple les transports de valeurs mobilières); les sociétés de crédit qui reçoivent des titres en dépôt font l'assurance contre les risques de remboursement au pair, pour les titres dont le cours en bourse a dépassé la valeur nominale, et contre les risques de non-vérification des tirages, pour les titres amortissables par voie de tirage au sort. Certaines organisations patronales ont institué l'assurance contre la grève.

Il y a une catégorie d'assurances qui a pris, depuis le dernier quart du XIXe siècle, un grand développement; ce sont les assurances dites sociales. L'assurance ordinaire recrute sa clientèle surtout dans la classe moyenne et parmi les entrepreneurs d'industrie, relativement peu dans la classe populaire. L'objet des assurances sociales est de couvrir des risques qui pèsent d'une façon particulièrement lourde sur les gens à revenus faibles et instables, tels que la plupart des salariés, les petits producteurs indépendants : risques d'accidents du travail, de maladie, de chômage, de vieillesse, d'invalidité. Les Etats modernes ont tendance à instituer des systèmes d'assurances applicables à ces risques; ce sont les assurances sociales. Faites pour des

gens de faibles ressources, elles n'ont que partiellement le caractère d'assurances constituées par les intéressés eux-mêmes; la subvention y joue un rôle important, souvent le rôle principal; les ressources sont fournies, autant et plus que par les intéressés eux-mêmes, par l'Etat et par les employeurs. L'obligation y tient une large place, notamment dans les institutions ayant pour objet de constituer des retraites d'invalidité ou de vieillesse. Nous n'en traiterons pas ici; c'est un sujet qui, par l'ensemble des idées auxquelles il se rattache, a sa place dans le groupe des questions sociales; il est traité dans le tome II (livre VII, chap. III).

L'assurance, en tant qu'elle couvre les risques des biens, a un caractère indemnitaire; son objet est d'indemniser l'ayant droit de la perte qu'il subit du fait que le bien a péri ou a été détérioré; elle ne peut en aucun cas faire entrer dans le patrimoine une valeur supérieure à celle qui a disparu. Ce caractère indemnitaire n'est pas seulement la conséquence logique du principe même de l'assurance, il est aussi une règle pratique imposée par la plus élémentaire prudence : si l'assurance pouvait devenir une cause d'enrichissement, elle serait une source de fraude, d'actes délictueux, le bénéficiaire étant incité à détériorer ou faire périr les biens dont la perte l'enrichirait. Mais il est impossible, en fait, de donner le même caractère strictement indemnitaire aux assurances qui couvrent les risques de la personne, parce qu'ici le dommage ne peut être évalué avec autant de précision que pour les biens. La somme payée à l'assuré, dans les diverses catégories d'assurances sur la vie, ne dépend que des primes payées par lui.

Les institutions économiques ont toutes, par quelque côté, un caractère international, en ce sens que, chez des peuples pris au même degré de développement, elles se rencontrent pareillement, avec des formes qui ne sont pas essentiellement différentes. Ce caractère international est peut-être plus marqué dans l'assurance que dans toute autre institution. Les risques qu'il s'agit de couvrir sont les mêmes, les mêmes aussi sont les principes techniques qui règlent le fonctionnement de l'assurance. Par exemple, il n'y a pas de différences appréciables entre les risques maritimes d'un navire anglais ou d'un navire français, entre les risques d'incendie d'une maison à Paris et d'une maison à Londres. Cependant, l'assurance, au moins pour ce qui est de son degré de fréquence, porte l'empreinte nationale. Cela est sensible surtout pour l'assurance sur la vie. Aux Etats-Unis et en

Angleterre, il y a un très grand développement de l'assurance populaire; c'est l'assurance-vie mise à la portée de l'employé et de l'ouvrier et couramment pratiquée par eux. En France, l'assurance-vie n'a encore que peu pénétré dans ces catégories sociales.

SECTION II

LA FONCTION ÉCONOMIQUE DE L'ASSURANCE SES EFFETS CONSIDÉRÉS AU POINT DE VUE DE L'INDIVIDU ET AU POINT DE VUE DE LA COLLECTIVITÉ

Quelle est la fonction économique de l'assurance? L'assurance ne crée évidemment aucun bien. Une maison brûle, un navire fait naufrage; l'indemnité payée à l'assuré et qui va remplacer dans son patrimoine le bien disparu est tirée du patrimoine de l'assureur; c'est une valeur qui se déplace, et l'assurance n'empêche pas que la maison ou le navire ait péri; au point de vue de la collectivité économique, l'incendie et le naufrage sont un appauvrissement que l'assurance ne répare pas. Mais l'assurance dissémine la perte au lieu de la laisser concentrée sur une seule tête; l'assurance, nous y reviendrons tout à l'heure, est essentiellement constituée par un groupe de personnes exposées aux mêmes risques, et ce sont les primes versées par les membres du groupe qui forment les sommes distribuées aux sinistrés. Or, une perte disséminée entre un nombre suffisamment grand de personnes représente un sacrifice total moins onéreux que la perte supportée par une seule personne. Une maison d'une valeur de 500.000 francs brûle; répartie entre 50.000 personnes formant le groupement, la perte sera moins péniblement ressentie que si elle était supportée par le seul propriétaire de la maison. L'assurance donne à chacun des membres du groupe assuré la certitude que sa situation économique personnelle ne sera pas gravement troublée par la survenance des risques en vue de quoi l'assurance est faite.

Cependant l'assurance influe directement sur la richesse sociale elle-même, et de deux façons inverses; elle tend à l'accroître et elle tend à la diminuer. La répercussion favorable que l'assurance a sur la richesse sociale vient de ce que, grâce à l'assurance, des forces productives peuvent être promptement restaurées et remises en activité. Une exploitation industrielle est gravement atteinte par un incendie; peut-être, à défaut d'assurance, l'entrepreneur ne trouverait-il pas les capitaux nécessaires à la réfection des

bâtiments, et une organisation de production disparaîtrait; l'indemnité d'assurance fournit le moyen de la remettre en activité. Un homme qui faisait d'assez larges gains mais qui n'avait pas de patrimoine amassé, meurt prématurément laissant une veuve et des enfants; une assurance en cas de décès permettra de maintenir à peu près le rang social de la famille, de continuer l'éducation des enfants, de les établir le moment venu, et ainsi ne sera pas anéantie cette valeur sociale que représente une famille bourgeoise bien constituée. Certaines institutions d'assurances luttent de la façon la plus utile contre les fléaux sociaux, par exemple la tuberculose; ainsi en Allemagne l'assurance obligatoire contre la maladie a beaucoup fait dans cet ordre de choses.

Mais voici maintenant les côtés fâcheux de l'assurance et comment dans l'organisme social elle est, à certains égards, une déperdition de forces. D'abord l'assurance diminue dans une certaine mesure la vigilance de l'assuré qui mettra moins de soin à protéger ses biens ou même sa personne et surtout les biens et la personne des autres: il est vraisemblable que l'assurance des automobilistes représente un supplément appréciable d'écrasés, des poulets, des chiens, et même des hommes; l'organisation des assurances contre les accidents du travail a accru le nombre des accidents, surtout des accidents légers, de ceux qu'une vigilance soutenue permettrait souvent d'éviter. Puis l'assurance incite à des actes frauduleux; un bon incendie est parfois un moyen de liquider une situation commerciale embarrassée ou de toucher le prix d'une marchandise qu'on vendrait malaisément; dans les campagnes, les incendies volontaires de récoltes sont fréquents et le plus souvent impunis; l'assurance maritime a donné lieu à de véritables scandales; l'assurance des accidents du travail a fait surgir des officines médicales où les simulateurs trouvent une complaisance intéressée.

Tout compte fait des avantages et des inconvénients, il n'est pas douteux que les premiers l'emportent. L'assurance procure à l'homme des sociétés modernes un bien qui n'a pas sans doute une valeur absolue, mais que notre conception de la vie rend précieux : la sécurité. Et cela explique l'extension sans cesse accrue de l'assurance.

SECTION III

LE MÉCANISME DE L'ASSURANCE. LES FORMES JURIDIQUES DE L'ASSURANCE. RISQUES ASSURABLES. LE RÔLE DE LA STATISTIQUE. LE CONTRÔLE DE L'ÉTAT

Considérons le mécanisme de l'assurance de plus près que nous n'avons fait jusqu'ici; elle repose essentiellement sur le groupement des risques de même nature et la mise en commun des ressources affectées à l'indemnisation de ceux des membres du groupe au détriment de qui le risque se réalise. Etant donné un certain nombre de maisons, l'observation apprend que dans un délai de dix ans, il y en a une proportion déterminée où un incendie se déclarera; de même, sur un certain nombre de navires, il y aura tant de naufrages; de même, sur un certain nombre d'hommes, il y aura tant de décès. Mais pour que la proportion observée se vérifie dans un groupe déterminé, il faut que ce groupe soit suffisamment nombreux; plus le groupe est nombreux, plus l'action des causes permanentes et régulières l'emporte sur l'action des causes accidentelles. La probabilité du risque étant déterminée par l'observation, il suffit de demander à chacun des membres du groupe assuré une cotisation telle que le total des cotisations soit égal à la somme dont la survenance du risque nécessitera le versement aux mains des sinistrés. Soit 1.000 maisons d'une valeur de 10.000 francs chacune; si l'observation nous a appris que dans l'année le risque d'incendie est d'un millième, il suffira que les 1.000 propriétaires versent chacun 10 francs pour que le propriétaire de la maison brûlée puisse être indemnisé.

Bien entendu, en pratique, il ne suffit pas de verser les primes qui correspondent mathématiquement aux risques. Il faut y ajouter un supplément pour frais de gestion; l'encaissement des primes, la rédaction des contrats, la vérification des sinistres, le paiement des indemnités, tout cela est une source de frais plus ou moins élevés. Il faut ajouter un autre supplément pour la constitution d'une réserve, au moins dans les premières années du fonctionnement de l'assurance; la probabilité du risque dans un groupe déterminé est une hypothèse qui ne se réalise que progressivement et sur une période de longue durée; afin de pouvoir faire face à un excédent accidentel de sinistres, toute organisation d'assurance doit constituer une réserve. Il faut un autre supplément pour les impôts qui frappent les entreprises d'assurance. Enfin, dans les entreprises d'assurance constituées en vue du profit à réaliser, il faut calculer les primes de telle manière que l'assureur, tous frais déduits, garde un bénéfice. On appelle prime pure la prime qui correspond mathématiquement au risque, et on appelle chargement les divers suppléments qui y sont ajoutés. Le chargement est souvent assez élevé et il arrive que dans certaines catégories d'assurances la prime pure n'est pas très loin de s'en trouver doublée; autrement dit, le groupe assuré, dans certains cas, ne touche pas sous forme d'indemnité beaucoup plus de la moitié de ce qu'il a versé sous forme de primes.

Cette notion que l'assurance repose sur le groupement des intéressés et sur la mise en commun de leurs cotisations est essentielle; elle est indépendante de la forme juridique que revêt l'institution d'assurance. L'institution d'assurance peut revêtir trois formes : elle est une mutualité, ou une entreprise privée cherchant à réaliser un gain, ou un service public.

1° Dans la mutualité, les intéressés prennent l'initiative de se grouper et forment une administration, relevant d'eux directement, qui est chargée d'encaisser les primes, de gérer les fonds recueillis, de procéder aux vérifications nécessaires en cas de sinistre et aux paiements. Dans l'assurance mutuelle, la prime, théoriquement au moins, n'est pas fixe; elle dépend chaque année du total des indemnités à payer, et celui-ci est variable, la constance des risques ne pouvant se réaliser que dans une période suffisamment longue; ou bien, si la prime est fixe, c'est le taux de l'indemnité qui varie, le sinistré ne pouvant alors être indemnisé que dans la limite des fonds recueillis; on peut d'ailleurs, dans les assurances mutuelles, par la constitution d'un fonds de réserve, arriver à faire de la prime une quantité à peu près constante.

2° La seconde forme, c'est l'assurance par entreprise, constituée en vue du profit. L'assureur, qui est le plus souvent une société par actions, prend l'initiative de grouper les assurés; il traite avec chacun d'eux individuellement et il leur demande une prime fixe : prime fixe, parce que le capital de l'entreprise sert de garantie et permet de faire face au surcroît d'indemnité qui, par l'effet de causes accidentelles, peut être à un moment donné exigible. Mais l'intervention de l'entrepreneur dans l'assurance ne modifie pas le mécanisme économique de celle-ci. Il s'agit toujours de constituer un groupe de risques homogènes, risques des biens ou risques de la personne, de calculer exactement la probabilité du risque, et de percevoir les primes nécessaires et suffisantes pour couvrir les paiements à faire quand le risque survient. La circonstance que l'entrepreneur d'assurance fait en-

trer dans le calcul de la prime son bénéfice, alors que cet élément n'existe pas dans l'assurance mutuelle, est secondaire. On serait tenté de croire que l'assurance mutuelle, ne prélevant pas de bénéfice, est bien moins coûteuse que l'entreprise et a dû l'éliminer complètement. En fait, c'est au contraire l'assurance par entreprise qui a la prédominance, bien que la mutualité soit fréquemment aidée par l'Etat au moyen d'exemptions d'impôts ou même de subventions; elle l'emporte parce qu'elle est généralement mieux gérée et déploie un effort beaucoup plus soutenu pour étendre sa clientèle.

3° Il y a une troisième forme juridique de l'assurance : l'entreprise publique exploitée par l'Etat, par les administrations régionales ou communales, par des corporations publiques ou semi-publiques; le mécanisme économique n'est pas différent de ce qu'il est dans les deux autres formes d'assurance.

Tous les risques ne sont pas également propres à entrer dans le mécanisme de l'assurance. L'assurance n'est possible qu'à certaines conditions.

1° Il faut des risques déterminés avec assez de précision pour qu'une même assurance ne s'applique qu'à des risques homogènes, de même nature. L'homogénéité des risques est une condition indispensable du calcul des primes; on ne pourrait pas mettre dans le même groupe assuré des personnes assurées contre l'incendie et des personnes assurées en cas de décès. Une même organisation d'assurance peut très bien faire diverses sortes d'assurances, mais elle forme alors des groupes distincts d'assurés. Il y a des risques trop complexes et trop vagues pour se prêter à ce classement par catégories homogènes : tel serait, par exemple, le risque de ruine ou celui de faillite.

2° Un risque n'est assurable que s'il présente un certain degré de fréquence, de telle sorte que, d'une part il soit une éventualité à laquelle les hommes prévoyants soient forcés de penser, que d'autre part on puisse déterminer par l'observation sa probabilité. Le risque de tremblement de terre, par exemple, faute de remplir cette condition, apparaît comme difficilement assurable.

3° Il faut qu'un risque soit suffisamment divisible pour que sa réalisation n'entraîne qu'un dommage limité. Une ville où les constructions seraient en bois et assez rapprochées les unes des autres pour qu'un incendie éclatant en un certain point ait chance de se propager dans la ville entière, ne formerait pour ainsi dire qu'un risque unique à ce point de vue; l'assurance contre l'incendie y serait pratiquement impossible. C'est une considération de ce genre qui rend assez difficile l'assurance contre la grêle quand l'organisation d'assurance ne s'applique pas à une vaste région : les orages à grêle ravagent dans une région limitée toutes les propriétés, de sorte qu'une organisation d'assurance faite pour une localité ne pourrait pas réparer le dommage. Cette nécessité de la division du risque explique une règle que pratiquent toutes les institutions d'assurance : la détermination d'un maximum assurable pour chaque contrat, ce qui a pour conséquence la réassurance d'une partie du risque auprès d'autres organisations d'assurance quand ce maximum est dépassé.

4° La réalisation des risques ne doit pas dépendre de la volonté de l'assuré; autrement dit, le risque ne doit pas être potestatif pour l'assuré. Sans cela, le fait même de l'organisation de l'assurance modifierait gravement la probabilité du risque, l'assuré étant moins disposé à l'éviter par cela seul que l'indemnisation serait certaine. A vrai dire, la plupart des risques sont, dans une certaine mesure, potestatifs, en ce sens que l'attention, la vigilance de l'intéressé, influent plus ou moins sur la fréquence de leur réalisation; aussi toute organisation d'assurance tend-elle à rendre les sinistres un peu plus fréquents, en diminuant l'intérêt qu'ont les hommes à les éviter, et toutes les fois qu'une nouvelle catégorie d'assurance est instituée, il y a lieu de majorer les primes en conséquence. Proscrire le risque potestatif, cela revient simplement à exclure de l'assurance le fait intentionnel de l'homme, ou la faute lourde assimilable au fait intentionnel; il y a d'ailleurs pour le degré de faute toléré dans l'assurance une marge de variation assez large, mais ces questions ne peuvent pas être examinées ici.

Tout ce qui a été dit précédemment sur l'assurance met en lumière le rôle éminent qu'y joue la statistique. Toute assurance rationnellement organisée ne peut reposer que sur des statistiques bien faites, puisque seules ces statistiques renseignent sur l'intensité des risques assurés et permettent de calculer la prime. Il est d'ailleurs presque impossible qu'au début de la pratique d'une assurance il y ait des statistiques complètes et sûres. Il faut bien commencer à tâtons, ou sur des données provisoires qui font de l'assurance une opération incertaine dans ses résultats, et ce sont ces résultats mêmes qui permettent de corriger les données primitives et de rendre les primes adéquates au risque assuré.

Entre l'encaissement de la prime et le paiement des sommes

dues aux assurés, un certain délai s'écoule, délai qui est très long dans certaines catégories d'assurances sur la vie, notamment dans celles qui ont pour objet la constitution de retraites de vieillesse. Les institutions d'assurance sont des accumulateurs de capitaux qu'il faut placer, et ainsi s'introduit dans l'assurance un nouvel élément : l'intérêt des placements de capitaux. La prime est la somme qui, placée un temps déterminé et à un taux d'intérêt déterminé, produira une somme suffisante pour que l'assuré soit certain de toucher ce à quoi il a droit. Si les calculs nécessaires sont mal faits, une institution d'assurance est exposée à ne pas pouvoir payer, le moment venu, ce qu'elle a promis; elle pourra être en apparence prospère, tant qu'elle sera dans la période où les encaissements l'emportent sur les paiements, et le danger est d'autant plus grand que l'intervalle de temps est plus long entre le moment où les premiers assurés commencent leurs versements et celui où ils auront droit à des paiements.

La complexité des bases mathématiques de toute organisation rationnelle d'assurance, les périls auxquels, faute d'organisation rationnelle, les assurés sont exposés, le fait enfin que certaines institutions d'assurance doivent accumuler des capitaux considérables, ont souvent déterminé l'Etat à instituer un contrôle sur les entreprises d'assurance (1).

(1) En France, les sociétés d'assurance sur la vie et toutes les entreprises dans les opérations desquelles intervient la durée de la vie humaine sont soumises à un contrôle institué par la loi du 17 mars 1905. La loi du 9 avril 1898 assujettit à un contrôle toutes les sociétés constituées pour l'assurance des accidents du travail.

CHAPITRE IX

L'ASSOCIATION COOPÉRATIVE

Les groupements que l'on a pris l'habitude de désigner sous le nom d'associations coopératives ne constituent pas un organisme économique homogène. Ils se forment dans des circonstances variées et pour des objets différents. Il y a lieu de distinguer trois sortes principales d'associations coopératives.

A. Des consommateurs s'associent pour se procurer les marchandises usuelles nécessaires à la vie, sans s'adresser au commerçant détaillant; il ne s'agit pas de marchandises dont ils ont besoin pour l'exercice d'une profession, comme seraient, par exemple, des matières premières, mais de marchandises comme les denrées alimentaires ou les articles d'habillement. Ce ne sont donc pas des professionnels qui s'assemblent, mais des consommateurs sans qualification professionnelle, qui ont en vue la consommation personnelle ou familiale. Voilà une première sorte d'associations coopératives, les coopératives de consommation; qu'il est plus exact d'appeler distributives.

B. Des travailleurs manuels s'associent pour constituer une entreprise où il n'y aura pas de patron entrepreneur; la fonction patronale, c'est le groupe même des travailleurs associés qui la remplira, sinon directement, au moins par l'intermédiaire d'un gérant que les associés désigneront parmi eux. De même que les consommateurs groupés veulent faire l'économie du commerçant au détail, les travailleurs groupés veulent faire celle du patron qui les dirige et qui prélève son profit. Ce sont les associations ouvrières de production.

C. Des producteurs autonomes ou des entrepreneurs, en fait des petits entrepreneurs, sans abdiquer chacun son indépendance économique et sans constituer une exploitation unitaire qui rempla-

cerait leurs exploitations séparées, se groupent pour accomplir en commun une ou plusieurs des opérations de la profession : par exemple, l'achat des matières premières, ou la transformation industrielle de ces matières, ou encore la vente des produits. Ou bien l'objet de leur groupement sera la constitution d'un service commun de crédit, ou encore d'assurance de certains risques professionnels, par exemple la grêle ou la mortalité du bétail. Voilà des associations coopératives qui sont très différentes des précédentes. On les désigne par la nature du service économique commun qui forme leur objet : société coopérative d'achat, de vente, de crédit, d'assurance, etc...

Ces trois catégories d'associations coopératives diffèrent par leur objet immédiat: elles diffèrent aussi, cela ressort très clairement de l'étude que nous ferons de chacune d'elles, par le milieu où elles se recrutent et par les fins économiques ou sociales à quoi elles tendent. Elles présentent cependant quelque chose de commun. Les apports faits dans une société non coopérative, constituée pour une exploitation économique de quelque ordre que ce soit, sont faits en vue du dividende à gagner. Il en est autrement des sociétés coopératives; ce ne sont pas sans doute des sociétés désintéressées; ceux qui y entrent le font pour obtenir un avantage économique déterminé; mais cet avantage ne prend pas la forme du dividende d'actionnaire. Le capital apporté dans une société coopérative touche, en règle, un intérêt fixe, et c'est tout; l'avantage économique que recherche l'apporteur du capital, il l'attend comme client, travailleur, fournisseur de la société. Dans la coopérative distributive, l'avantage consiste à avoir au prix le plus bas les marchandises usuelles de consommation; dans l'association ouvrière de production, à se répartir entre travailleurs, sous forme de supplément de salaire, le profit que l'entrepreneur eût prélevé; dans les syndicats d'achat ou de vente, à acquérir dans les meilleures conditions la matière indispensable à l'exercice de la profession, ou à vendre le produit mieux que l'on ne l'eût fait isolé. Ainsi la qualité d'apporteur de capital n'a pas comme fin, dans les sociétés coopératives, le revenu à tirer de ce capital, mais un avantage économique que l'on obtiendra en une autre qualité.

Nous allons maintenant étudier, dans leurs caractères essentiels, les trois sortes de sociétés coopératives.

SECTION I

§ 1. — Sociétés coopératives de consommation ou distributives (1).

Pratiquement, les sociétés distributives se sont formées comme une réaction contre la mauvaise organisation et les abus du commerce de détail; c'est parce que celui-ci est une organisation compliquée, coûteuse, à rendement médiocre, où la loyauté des qualités et des livraisons n'est pas toujours respectée, que les consommateurs ont eu l'idée de se grouper pour supprimer le détaillant. Mais il y a eu dans le mouvement coopératif, dès le début, autre chose : un idéal lointain, l'ambition généreuse d'élever les travailleurs manuels, de faire leur éducation économique, de les émanciper, comme on dira plus tard. Le manifeste écrit en 1844 par les vingt-huit tisserands de la ville anglaise de Rochdale, qui fondèrent la Société des Equitables Pionniers, est à cet égard tout à fait caractéristique; il vaut pour cela d'être cité.

« La Société a pour but de réaliser un avantage pécuniaire et « d'améliorer la condition individuelle et sociale de ses mem- « bres en réunissant par l'épargne un capital divisé en actions « de 1 liv. st. et avec l'intention de mettre en pratique le plan « suivant :

« Ouvrir un magasin pour la vente des denrées alimentaires, « vêtements, etc.;

« Acheter ou construire des maisons pour ceux de ses mem- « bres qui désireront s'aider mutuellement pour améliorer les « conditions de leur vie domestique et sociale;

« Entreprendre la fabrication des articles que la société jugera « convenable de produire pour fournir du travail à ceux de ses « membres qui seraient en état de chômage ou qui souffriraient « d'une réduction continue de salaire;

« Acheter ou affermer des terres qui seraient cultivées par les « membres sans travail ou dont le salaire serait insuffisant;

« Sitôt qu'il sera possible, la Société procédera à l'organisation

(1) Gide, *Les sociétés coopératives de consommation*, Paris, 3e édit., 1917, et *La coopération, conférences de propagande*, Paris, 3e édit., 1910; *Annuaire de la coopération* (dernier volume paru 1920). Un périodique récemment fondé, la *Revue des Etudes coopératives* (octobre 1921), paraît devoir être une source intéressante de renseignements sur le mouvement coopératif. On trouvera dans le livre de J. Gaumont, *Histoire abrégée de la coopération en France et à l'étranger*, Paris, 1921, un bon résumé du mouvement coopératif.

« de la production, de la distribution et de l'éducation, dans son « sein et par ses propres moyens, ou, en d'autres termes, elle se « constituera en colonie autonome et indigène où tous les intérêts « seront mis en commun. La Société viendra en aide aux autres « sociétés coopératives qui voudront fonder de semblables colo- « nies;

« Afin de propager la tempérance, la Société ouvrira dans une « de ses salles de réunion un café de tempérance. »

La Société des Equitables Pionniers est vénérée par les coopérateurs comme l'ancêtre. Elle n'a pas cependant été la première en date; dès la fin du XVIIIe siècle, il y a eu en Angleterre un mouvement coopératif, et de 1820 à 1840 une propagande intense; mais toutes les sociétés fondées alors étaient des œuvres de patronage ou d'assistance. Les tisserands de Rochdale ont fondé une société qui ne devait rien à personne qu'à ses membres; elle est sortie de leur initiative.

En Angleterre et en Ecosse, le mouvement coopératif n'a pas cessé de grandir. Il y a actuellement dans ces deux pays près de quatre millions de coopérateurs : si l'on considère que la plupart des coopérateurs sont des chefs de famille et représentent plusieurs personnes, il apparaît qu'une partie notable de la population est rattachée aux sociétés coopératives; on peut l'évaluer à environ un quart pour l'Angleterre et un tiers pour l'Ecosse. Les ventes totales des sociétés coopératives atteignent pour ces deux pays plus de 3 milliards et demi de francs, en ne comptant la livre sterling qu'au pair, soit 25 fr.

Avec la Grande-Bretagne, les pays où le mouvement coopératif a pris le plus d'ampleur sont le Danemark, la Suède et l'Allemagne. Au Danemark surtout, la fraction de la population rattachée aux sociétés coopératives est très forte et dépasse 30 p. 100. En France, il y a (1919) plus de 4.000 sociétés, avec un effectif d'environ 1 million et demi de membres. La coopération française a sensiblement grandi pendant la guerre, car au début de 1914 il n'y avait guère plus de 3.000 sociétés avec un effectif un peu supérieur à 800.000 membres. Dans la plupart des pays, la coopération est en progrès depuis 1914; la guerre a été l'occasion de beaucoup de petits monopoles de fait, qui ont donné au commerce de détail la faculté, dont il a usé, de rançonner le public, et cela a amené l'eau au moulin coopératif. En outre, notamment en France, les sociétés coopératives ont été, au point de vue des facilités de ravitaillement, traitées avec faveur par les pouvoirs publics, et la clientèle a pu trouver chez elles ce qu'elle

ne trouvait pas ailleurs. Il n'est pas sûr encore que l'accroissement réalisé par la coopération française pendant la guerre soit entièrement maintenu. La coopération française a souffert jusqu'ici d'une trop grande dispersion des efforts; trop de sociétés pour trop peu de sociétaires. En Grande-Bretagne, où il y a entre deux et trois fois plus de coopérateurs, il n'y a pas moitié autant de sociétés, et cela vaut beaucoup mieux. La dissémination extrême des coopérateurs en de nombreuses et petites sociétés est un des caractères et une des faiblesses de la coopération française. Cependant, au cours de la guerre et depuis, il y a eu un effort visible pour réaliser un degré supérieur de concentration (1).

Au total, en Europe, il y a plus de 10 millions de coopérateurs directs, non compris les personnes de la famille, et les ventes globales des sociétés coopératives atteignent plusieurs milliards de francs.

La raison d'être originaire des sociétés coopératives, si l'on s'en tient au terre-à-terre de l'avantage immédiat, a été de créer un organisme de distribution moins dispendieux que le commerce de détail. Si la coopérative de distribution peut effectivement vendre moins cher que le détaillant, elle doit choisir entre deux méthodes de vente.

a) Vendre au prix de revient; le sociétaire réalise alors immédiatement son gain sur chaque achat qu'il fait à la société, puisqu'il achète moins cher que chez le détaillant.

b) Vendre au même prix courant que le commerce de détail de la localité, ou du moins très peu au-dessous, ce qui permet à la société de réaliser des bénéfices, comme le ferait le commerçant, bénéfices qu'elle distribue en fin d'année à ses membres, en totalité ou en partie. Sous quelle forme a lieu cette répartition des bénéfices? Sous la forme de ristournes payées aux membres de la société au prorata de leurs achats, et non de dividendes distribués aux actions; le capital actions ne touche, comme il a été dit, qu'un intérêt fixe qui entre dans les frais généraux. Cette seconde méthode de vente est celle que préconisent les promoteurs de la coopération. Outre l'avantage de ne pas provoquer, autant que la vente au prix de revient, l'exaspération du commerce de détail, elle a celui de constituer aux coopérateurs une épargne automatique que forme la masse de leurs achats au cours

(1) Voir dans l'*Annuaire de la coopération* (1920) les études de E. Poisson et de J. Gaumont sur ce sujet; *Adde*, Bernard Lavergne, *L'essor des coopératives de consommateurs en France*, in *Revue d'économie politique*, 1922.

de l'année et qui aura sans doute plus d'effet utile que l'économie éparpillée des achats au prix de revient. D'ailleurs, dans la saine doctrine coopérative, il est recommandé aux sociétés de ne pas distribuer en ristournes tout leur bénéfice, et d'en affecter une part à des œuvres sociales, œuvres de propagande, d'éducation, de prévoyance; c'est la fidélité à l'idéalisme des Equitables Pionniers.

Une autre règle de vente pour les coopératives, c'est la vente au comptant; pas de crédit à la consommation, avec son cortège d'abus et son incitation à l'imprévoyance. Mais sur ce point comme sur le précédent, il s'en faut que toutes les sociétés se conforment strictement à la doctrine.

Il s'est produit dans les coopératives un mouvement fédératif qui en est actuellement un des aspects les plus intéressants. Il y a divers organes fédératifs dont les plus importants sont les fédérations d'achat, sociétés coopératives du second degré, dont le capital est formé par les sociétés du premier degré. Leur fonction est d'abord de faire les achats en gros pour le compte des sociétés adhérentes, qui y trouvent les avantages de la concentration commerciale; de là, le nom donné à ces sociétés du second degré : *wholesale*, magasin de gros. Les magasins de gros ont, en outre, entrepris la production.

La Grande-Bretagne, ici encore, est au premier rang : elle possède deux magasins de gros qui sont les plus anciens du genre, la *wholesale* de Manchester qui date de 1864, et celle de Glascow qui date de 1868; il y a un troisième magasin de gros pour l'Irlande. Les deux *wholesales*, anglaise et écossaise, sont très puissantes, surtout celle de Manchester, qui groupe 1.200 sociétés, qui possède un capital actions de 80 millions de francs, qui occupe plus de 20.000 ouvriers ou employés et dont les ventes dépassent 1 milliard et demi de francs. Produisant elle-même une partie des denrées qu'elle vend aux sociétés affiliées, elle possède une vingtaine d'établissements industriels : des moulins, des fabriques de biscuits et de confitures, de chaussures, de vêtements, de savon, de bougies; elle exploite aussi quelques domaines agricoles. Sur le continent européen, la coopération s'est engagée de même dans la voie de la fédération, mais elle est encore, malgré les progrès récents, assez loin derrière la Grande-Bretagne, surtout en ce qui concerne la production (1).

(1) Bernard Lavergne, *Les fédérations d'achat et de production des sociétés coopératives distributives*, thèse Paris, 1908; M[lle] Levetus, *Les coopératives de gros d'Angleterre et d'Ecosse*, in *Revue d'économie politique*, 1911. Il y a une Alliance coopérative créée à Londres en 1895, qui n'est pas, comme les fédérations, un organisme commercial et industriel; elle ne poursuit que des fins morales et éducatives.

La coopérative distributive s'est étendue surtout dans le domaine des articles d'alimentation, d'habillement et de ménage, mais elle n'y est pas strictement limitée; il y a des pharmacies coopératives, des journaux coopératifs, des librairies coopératives. Une application importante de la coopération est faite à la maison d'habitation, dans certains pays. Il y a eu Angleterre des sociétés coopératives qui ont employé une partie de leurs capitaux à construire des maisons. Il y en a d'autres qui se sont constituées tout exprès pour tenir l'article logement; c'est notamment en Angleterre et aux Etats-Unis le cas des *loan and building societies* qui, ou construisent elles-mêmes, ou prêtent à leurs membres les sommes nécessaires pour contruire. En France, il y a un assez grand nombre de sociétés coopératives de ce genre, environ 250; elles bénéficient d'avantages importants conférés par la législation spéciale des habitations à bon marché; mais leurs ressources sont modiques.

§ 2. — Le programme coopératif.

Appliquée au mécanisme de la distribution des biens, l'idée coopérative a prouvé sa fécondité; les sociétés coopératives ont partiellement supplanté le commerçant en détail dans une fonction qu'il remplissait souvent assez mal, et leur action a de ce côté un vaste domaine encore où s'étendre, peut-être aussi du côté de la production. Mais les coopérateurs ont d'autres ambitions; ils voient dans la coopération le principe d'une organisation économique nouvelle. Après la conquête du commerce, commerce de détail par les sociétés du premire degré, commerce de gros par les *wholesales*, viendra la conquête de la production. Ainsi s'étendra progressivement ce que M. Gide a appelé le règne du consommateur; tandis que dans l'économie moderne le personnage principal est l'entrepreneur qui, en vue du profit à réaliser, organise et régit les opérations de production, de circulation et d'échange, dans le monde coopératif ce sera le consommateur lui-même qui prendra la direction de ses affaires; puisque la production n'existe que pour la consommation, les consommateurs associés, au moyen d'agents nommés par eux et dépendant d'eux, adapteront la production à leurs besoins. La pyramide sera replacée sur la base. L'idéalisme des Equitables Pionniers de Rochdale revit

chez certains coopérateurs; il inspire d'éloquents appels et de beaux dévouements.

Vaste et séduisant programme, mais qui n'est pas près d'être réalisé. Sur la route de la coopération que de difficultés surgissent!

Quand la coopération ne se recrute encore que dans un petit groupe d'hommes zélés, l'ardeur, la foi, la discipline y sont des vertus courantes. A mesure qu'elle grandit et qu'elle remplit ses cadres d'humanité moyenne, ces vertus se font plus rares, la vie coopérative perd en intensité ce qu'elle gagne en étendue. Fidélité à la société dont il est actionnaire, assiduité et sérieux aux assemblées générales, cela est malaisé à obtenir du coopérateur moyen, et cela pourtant est la condition du succès.

Le point faible surtout, c'est la gestion des affaires sociales. Les sociétaires nomment parmi eux des administrateurs, presque toujours comme eux des travailleurs manuels, qui n'ont ni le temps de s'occuper des affaires sociales, ni la compétence qu'il faudrait, et qui prennent un gérant salarié. La difficulté est de trouver de bons gérants. Pour avoir de bons gérants, il faut les payer convenablement, car c'est se leurrer que de compter comme monnaie courante le dévouement désintéressé; il faut les contrôler, mais avec largeur d'esprit et sans leur marchander l'autorité et la liberté d'action dont tout chef a besoin, même un petit chef. Les administrateurs des coopératives savent mal observer l'attitude qu'il faudrait, et le résultat est la médiocrité habituelle des gérants. Outre cela, les petites républiques coopératives souffrent des cabales, de l'esprit d'intrigue; on s'y jalouse; il s'y forme des partis qui s'entre-déchirent.

Pour durer et pour prospérer, les sociétés coopératives sont amenées à suivre quelques-uns des principes des sociétés capitalistes. Elles font aux gérants de leurs magasins de vente, par exemple, une situation analogue à celle des gérants de succursales dans les établissements à succursales multiples; elles ont, dans leurs établissements industriels, des directeurs semblables, pour l'autorité et la rémunération, au directeur d'une grande usine capitaliste. La conduite des coopératives à l'égard du personnel subalterne, employés et ouvriers, est particulièrement instructive. Il y a eu de vives discussions sur ce point dans les milieux coopératifs; certains coopérateurs auraient voulu que les employés d'une société coopérative fussent en même temps membres de la société. Il est remarquable que la plupart des sociétés anglaises repoussent cette pratique, qu'elles tiennent pour incompatible avec la hiérarchie et la discipline. La participation du personnel aux bénéfices de la société, bien que ce soit une pratique assez anodine, n'a pas eu non plus beaucoup de succès. La coopération, parvenue à l'âge adulte, maintient donc le régime de salariat qui caractérise l'entreprise.

La partie chimérique de la doctrine coopérative, c'est de considérer le producteur agissant en vue du profit comme une sorte d'usurpateur que le consommateur doit détrôner. L'organisation de la production en vue du profit à réaliser n'est pas, évidemment, un mécanisme qui fonctionne parfaitement; elle introduit dans les relations économiques beaucoup d'âpreté et de brutalité; mais elle met au service du consommateur le mobile économique le plus fort, le plus continu dans son action, le meilleur dans son rendement. Les difficultés que la coopération rencontre ne sont pas le fait de circonstances passagères ou de la mauvaise volonté de quelques hommes; elles sont inhérentes à la nature des hommes et des choses. La coopération manque d'un système philosophique solidement assis.

SECTION II

ASSOCIATIONS OUVRIÈRES DE PRODUCTION

Les associations ouvrières peuvent être considérées comme un effort pour éliminer l'entrepreneur; elles ont pour base l'idée que l'entrepreneur ne remplit aucune fonction utile, qu'il est un organisme parasitaire. L'entrepreneur étant éliminé, les travailleurs constituent par leur épargne ou bien ils empruntent le capital nécessaire à l'exploitation, et ils vont se gouverner eux-mêmes et gérer l'atelier pour leur propre compte.

C'est en France que cette forme de coopération a suscité le plus d'espérances. Il y a eu quelques associations ouvrières avant 1848, dont la plus connue est l'association des bijoutiers en doré fondée par Buchez en 1832, mais le premier grand effort tenté dans cette voie l'a été lors de la révolution de 1848; l'Etat encouragea moralement le mouvement et le soutint matériellement par une subvention de 2 millions; environ 200 sociétés furent fondées, dont 3 ou 4 seulement subsistaient quelques années après. Dans les années 1860-1866, l'idée fermenta de nouveau, et on s'orienta vers la conception de sociétés coopératives de production; mais, cette fois encore, le mouvement échoua (1). Depuis

(1) Moride, *Le mouvement des coopératives de crédit vers 1863*, in *Revue d'économie politique*, 1910.

les vingt dernières années du XIX[e] siècle, quelques hommes de bonne volonté, encouragés par les pouvoirs publics, ont essayé d'insuffler aux associations ouvrières la force qu'elles ne trouvent pas en elles-mêmes. Les encouragements de l'Etat ne leur manquent pas; dans les marchés de travaux publics, elles ont des conditions plus favorables que les autres entrepreneurs; des avances et des subventions leur sont accordées, dont le régime a été réglé en dernier lieu par la loi du 18 décembre 1915 (loi sur les sociétés coopératives ouvrières de production et le crédit au travail). Le résultat de tous ces efforts est bien modeste. Les derniers chiffres publiés sont, il est vrai, d'avant la guerre : 450 associations au 1[er] janvier 1914, avec 18.000 sociétaires et un chiffre d'affaires de 73 millions (1).

Comme importance économique, cela est insignifiant. Ces associations ouvrières ne sont que de très petites exploitations, incapables d'aborder le domaine de la grande industrie (2), par conséquent de s'adapter aux besoins de la société moderne pour qui la production par masse est une nécessité; fondées sur la discipline volontaire et le bon vouloir des associés, elles ne peuvent prospérer que si elles demeurent enfermées dans un cercle étroit de gens qui se connaissent et ont confiance les uns dans les autres. Instituer chez elles la discipline a été pour beaucoup de sociétés ouvrières l'obstacle qu'elles n'ont pas pu franchir; elles ont péri dans les discordes intestines. Une autre difficulté a été de trouver le capital nécessaire; une autre encore, et peut-être la plus grande, a été de trouver de bons gérants, et, les ayant trouvés, de leur confier une autorité stable et de les rémunérer assez pour les retenir.

La seule utilité sociale des associations ouvrières, c'est de donner à quelques individualités énergiques de la classe ouvrière le moyen d'accéder au patronat. Les sociétés qui réussissent tendent à se fermer, n'acceptent plus de nouveaux associés, emploient

(1) Le *Bulletin du ministère du Travail* publiait chaque année, avant la guerre, la statistique des sociétés ouvrières de production, mais elle n'a pas été continuée depuis 1914. On trouvera dans le *Bulletin* de 1921 (p. 129) l'exposé des encouragements accordés à ces sociétés de 1893 à 1920

(2) Il n'y a que de rares exemples d'associations ouvrières dans la grande industrie; le plus connu est celui de la verrerie ouvrière d'Albi, qui, d'ailleurs, offre des caractères particuliers; il est peu encourageant, et, après avoir failli sombrer dans l'anarchie, la verrerie ouvrière n'a été sauvée que par l'intervention d'une sorte de dictature. Cf. B. Lavergne, *La verrerie ouvrière d'Albi*, in *Revue d'économie politique*, 1913.

des ouvriers salariés et deviennent des sociétés capitalistes dirigées par le groupe des fondateurs ou quelques-uns d'entre eux. Un des cas les plus curieux est celui de la Société des lunetiers de Paris. Mais alors l'appellation de société coopérative n'est plus qu'une étiquette qui n'exprime pas la réalité. D'une façon générale d'ailleurs, les associations ouvrières françaises ne reproduisent que bien imparfaitement le type coopératif vrai. En effet, on constate, pour 392 sociétés (sur 450) ayant donné des renseignements sur ce point, qu'il n'y a qu'un peu plus de la moitié des sociétaires qui travaillent dans l'entreprise (57 p. 100); les 43 p. 100 restants ne sont pour l'entreprise que des actionnaires. D'autre part, sur ces 392 sociétés, il y en a 294 qui emploient des ouvriers salariés, et le nombre de ceux-ci y est supérieur à celui des sociétaires occupés dans l'entreprise : 45 p. 100 de sociétaires contre 55 p. 100 de salariés. Il y a donc pour l'ensemble des associations ouvrières une évolution très marquée vers le patronat.

La doctrine coopérative, depuis assez longtemps déjà, ne compte plus sur les associations ouvrières de production pour la conquête de l'usine; elle a bien compris que c'était un instrument trop faible et mal en main. Tous les progrès que la coopération peut faire dans la production, c'est par les coopératives distributives qu'elle les fera. Mais nous avons fait observer que les organisations de production créées par les coopératives isolées ou par des *wholesales* ne sont pas, dans leur structure interne, différentes des sociétés capitalistes : les fabriques de la *wholesale* emploient le travail salarié et les relations économiques entre la direction de la fabrique et les salariés sont les mêmes que dans l'entreprise ordinaire; il y faut une autorité et une discipline. Cela ne ressemble en rien à ces petites sociétés d'égaux que sont théoriquement les associations ouvrières de production et que guette toujours l'anarchie.

Pour l'exploitation agricole, il y a dans quelques pays des sortes d'ateliers coopératifs, assez semblables aux associations ouvrières industrielles : ce sont des associations d'ouvriers agricoles formées pour l'affermage de la terre. Il y en a des exemples curieux, notamment en Italie et en Roumanie (1).

(1) En Italie comme en Roumanie, ce mouvement est né de la situation agraire créée par la prédominance de la grande propriété et l'existence d'un nombreux prolétariat rural : Hitier, *Une nouvelle application de la coopération de production en agriculture (affitanze collettive)*, in *Revue d'économie politique*, 1907. Cf. dans le *Bulletin mensuel des Institutions économiques et*

SECTION III

SOCIÉTÉS COOPÉRATIVES D'ACHAT, DE VENTE, D'ASSURANCE ET DE CRÉDIT

Le caractère essentiel de ces sociétés est d'être formées entre producteurs autonomes ou petits entrepreneurs, agriculteurs, artisans, commerçants, qui y cherchent les moyens d'obtenir, sans renoncer à leur indépendance, quelques-uns des avantages de la grande exploitation; elles se recrutent par conséquent, dans un milieu très différent de celui des associations ouvrières de production et elles ne tendent pas, comme celles-ci ou comme les coopératives distributives dans leurs visées lointaines, à l'établissement d'un nouvel ordre social; ce sont des institutions conservatrices de la classe moyenne.

Parmi ces sociétés, celles qui ont pour objet le crédit tiennent une place à part, par l'importance qu'elles ont prise dans certains pays, et aussi par le prestige qui s'attache, en général, à cette idée de crédit. Il semble que le crédit est capable de vivifier toutes les formes économiques; mais c'est une illusion, et le crédit n'est un principe de vie que pour les modes d'exploitation suffisamment adaptés au milieu économique.

Pourquoi un crédit coopératif? L'organisation bancaire commune ne peut-elle donc servir à tous les demandeurs de crédit? En fait, le crédit coopératif englobe des catégories sociales que le système ordinaire de banque a souvent peine à atteindre, soit parce qu'il s'agit de gens dont la situation très modeste n'offre pas les garanties que les banques exigent de leur clientèle, soit parce qu'ils se plient mal, c'est le cas notamment des agriculteurs, aux habitudes de paiement ponctuel qu'implique le commerce de banque. Le crédit coopératif est souvent mêlé de patronage et d'assistance. Le principe de l'institution est le même que celui des autres modalités de la coopération : les associés fondent une banque dont ils seront les clients, et l'avantage qu'ils cherchent n'est pas un dividende élevé pour le capital apporté dans l'affaire, mais d'obtenir les meilleures conditions possibles de crédit. S'il entre dans l'association des gens d'une autre classe sociale que le commun des associés, qui sans profiter des services de la banque lui apportent gratuitement leurs capitaux, leur influence,

sociales (Institut international d'agriculture) 1921, une étude complète sur les fermages collectifs en Italie.

leurs relations, leur aptitude à gérer les affaires, on n'est plus dans le domaine des relations purement économiques, mais dans celui du patronage, et il en est de même quand l'Etat, avec l'argent du public, subventionne les sociétés (1).

Il y a en Allemagne un grand et déjà ancien développement du crédit coopératif, avec des sociétés de divers types, dont les trois principaux sont les sociétés Raiffeisen, les sociétés Schulze-Delitzsch et les sociétés Haas; les deux premiers types sont les plus anciens. Les sociétés du type Raiffeisen s'adressent surtout aux populations rurales et elles ont un caractère de patronage très accentué; toutes les fonctions d'administration y sont gratuites. L'idée de lucre en est rigoureusement exclue; les parts d'associé y sont d'un montant extrêmement faible, afin que puissent être admis dans la société les gens de la condition la plus modeste; la répartition des bénéfices est supprimée ou réduite au minimum. Les associés sont solidairement et sur tous leurs biens responsables du passif social; aussi les caisses Raiffeisen ont-elles une base territoriale étroite : la commune, la paroisse; elles ne font d'opérations qu'avec leurs membres. Les personnages notables de la localité y jouent le rôle de conseillers, apportent une aide matérielle et morale, et les pouvoirs publics donnent des encouragements de toutes sortes. Les sociétés Schulze-Delitzsch ont un caractère différent et bien plus strictement économique. Les parts d'associé y sont d'un montant élevé; ceux qui ne peuvent pas en faire tout de suite le versement intégral se libèrent par paiements échelonnés, ce qui était, dans la pensée du créateur du système, un moyen de les encourager à l'épargne; les répartitions de bénéfices ne sont pas exclues et atteignent dans certaines sociétés un chiffre important; les fonctions d'administrateurs ne sont pas gratuites. Le principe de la responsabilité illimitée des associés n'est pas fondamental dans les sociétés Schulze-Delitzsch; il est adopté ou non selon les circonstances. Un caractère notable de ces sociétés est de repousser tout subside; elles ne font appel qu'à l'initiative des intéressés. Bien moins nombreuses que les sociétés Raiffeisen, leur succès cependant est grand; elles se sont déve-

(1) Crédit mutuel et crédit coopératif ne doivent pas être confondus. Dans les sociétés de crédit mutuel, il n'y a, si le principe est strictement appliqué, d'opérations faites qu'avec les membres de la société. Dans les sociétés de crédit coopératif, il n'y a pas de raison pour qu'il en soit ainsi; les associés sont des clients, mais il peut y avoir des clients non associés. Ce qui caractérise la coopération, c'est que le capital n'est rémunéré que par un intérêt fixe, et que les bénéfices prennent la forme de bonis distribués au prorata du montant des opérations faites par chacun.

loppées surtout dans les populations urbaines, dans le monde des artisans, des petits industriels ou commerçants; elles se sont sensiblement rapprochées, en grandissant, du type de la société capitaliste, de la banque par entreprise. L'importance des caisses coopératives en Allemagne est considérable; les caisses rurales seules sont au nombre de plus de 18.000.

En beaucoup d'autres pays, notamment en Suisse, en Italie, en Belgique, il y a aussi un développement important des institutions de crédit coopératif. En France, c'est tout d'abord sur le crédit agricole que l'effort s'est porté. et il a été fait par l'Etat, au moyen des deniers du public, plus que par les intéressés eux-mêmes. Il y a bien quelques caisses de crédit populaire dans les villes, mais en petit nombre jusqu'ici. Au contraire, le crédit agricole a pris, depuis le dernier quart du XIX[e] siècle, un grand essor. Il y a plusieurs catégories de sociétés; il y a, en nombre important, des sociétés du type Raiffeisen, libres de toute attache officielle, non subventionnées, qui ont formé un groupement appelé Union des caisses rurales et ouvrières françaises à responsabilité illimitée; mais le plus grand nombre des caisses de crédit agricole n'ont pas besoin d'avoir recours au principe de la responsabilité illimitée, parce qu'elles tirent la majeure partie de leurs ressources des subventions fournies par l'Etat. Ces caisses sont régies par la loi du 5 août 1920, qui a remplacé diverses lois dont la plus ancienne était du 5 novembre 1894.

Les caisses de crédit agricole peuvent être constituées, ou bien par les membres de certaines associations agricoles (syndicats professionnels, sociétés d'assurances mutuelles, sociétés coopératives, associations syndicales, sociétés d'intérêt collectif agricole), ou bien par ces associations elles-mêmes. Il y en a de deux sortes : caisses locales et caisses régionales. Les premières ont pour objet de faire à leurs membres des prêts d'argent; les secondes ont pour objet de faciliter les opérations de crédit effectuées par les membres des caisses locales et garanties par celles-ci; elles sont chargées, d'autre part, de transmettre aux sociétés coopératives agricoles ou à tous autres groupements les avances consenties par l'Etat.

La loi du 5 août 1920 prévoit trois catégories de prêts faits par les caisses locales : prêts à court terme, réalisés par l'escompte des effets que souscrivent les sociétaires; prêts à moyen terme, dont l'objet est l'aménagement ou la reconstitution des propriétés agricoles et dont la période de remboursement ne peut pas dépasser dix ans; prêts à long terme, dont la durée de remboursement

peut atteindre vingt-cinq ans et qui, à la différence des deux premières catégories de prêts, ne sont consentis qu'aux sociétaires individuels (à l'exclusion des sociétaires personnes morales). Le crédit agricole est richement doté par l'Etat. La dotation est constituée par : 1° une somme de 40 millions de francs, mise à la disposition de l'Etat par la Banque de France jusqu'à l'expiration de son privilège (conventions de 1897 et de 1917, voir *infra*, livre III, chap. IV); 2° le montant de la redevance annuelle que la Banque de France doit verser à l'Etat (mêmes conventions); 3° le montant de la redevance supplémentaire instituée par l'article 4 de la convention du 26 octobre 1917, et la part de bénéfices revenant éventuellement à l'Etat en vertu de la convention additionnelle du 26 juillet 1918, en tant que cela est nécessaire pour parfaire la dotation résultant de l'application des lois des 17 décembre 1897 et 29 décembre 1911.

La dotation ainsi formée est employée à faire aux caisses régionales des avances remboursables; la répartition de ces avances est faite par l'Office national du crédit agricole, qui est une création de la loi de 1920. L'Office national, établissement public possédant l'autonomie financière, est chargé, d'une façon générale, d'assurer l'application de la législation sur le crédit agricole.

Le crédit agricole qui, réduit, à l'origine, à ses propres ressources, végétait, a pris un assez grand essor par le jeu des avances de l'Etat. Depuis le début du régime des avances jusqu'à fin 1919, le total des avances versées par l'Etat s'est élevé à un peu plus de 124 millions de francs (124.143.597), et sur ce montant il n'avait été remboursé que 22 millions de francs (22.046.596). Il n'y a pas d'institution qu'on ne puisse faire, tant bien que mal, réussir avec l'argent de la communauté, et le risque du système est de transformer des sociétés si bien pourvues en sociétés mendiantes qui se déshabitueront de tout effort (1).

Le principe du concours pécuniaire de l'Etat aux diverses formes du crédit coopératif a été largement appliqué en France dans ces dernières années, concours pécuniaire donné soit sous forme d'avances sans intérêt ou à un taux d'intérêt très bas, soit même sous forme de subventions. Il suffira de mentionner les

(1) Le *Journal officiel* publie chaque année un rapport sur les caisses de crédit agricole, mais il n'est pas douteux que les renseignements officiels fournis sur les caisses sont bien insuffisants. On consultera sur ce point une étude de M. Em. Brousse, *Les caisses de crédit agricole*, in *Economiste français*, 1914, 1[er] semestre.

diverses catégories de crédit ainsi organisées : crédit maritime (lois des 23 avril 1906 et 4 décembre 1913); crédit au travail, distribué soit aux sociétés coopératives ouvrières de production, soit aux sociétés coopératives ouvrières de crédit (lois des 18 décembre 1915 et 5 avril 1919); crédit au petit et au moyen commerce, à la petite et à la moyenne industrie, distribué par les banques populaires (lois des 13 mars 1917 et 7 août 1920). Les sociétés coopératives de consommation ont reçu aussi leur part du gâteau (lois des 7 mai 1917 et 14 juin 1920). Les fonds nécessaires à ces avances ou subventions proviennent, soit d'une avance de 20 millions de francs, faite à l'Etat par la Banque de France pour la durée du privilège (conventions de 1911 et de 1917), soit de crédits budgétaires, soit de diverses autres sources (notamment pour le crédit maritime).

En dehors du crédit coopératif, on trouve encore quelques applications importantes de la coopération sous la forme de sociétés d'achat, de vente et d'assurance (1). On les trouve surtout dans l'exploitation agricole. La société à fin de profit distribuable est très rare en agriculture; on n'y trouve qu'exceptionnellement des formes d'exploitation analogues à ce que sont pour l'industrie et le commerce les sociétés en commandite, en nom collectif ou anonymes. Par contre, les sociétés du type coopératif ont pris une assez grande place; les petits et moyens agriculteurs ont cherché à remédier aux conséquences de leur isolement économique en se groupant pour certaines opérations professionnelles, notamment l'achat et la vente.

La France offre un assez bon exemple des sociétés d'achat; ce rôle y est tenu par les syndicats professionnels agricoles (loi du 21 mars 1884, modifiée par la loi du 12 mars 1920) qui, institués pour la fonction à la fois très étendue et très vague d'étudier et de défendre les intérêts communs de la profession, ont abordé avec succès la tâche coopérative. Ils représentent une force économique imposante : au 1er janvier 1914, près de 7.000 syndicats avec plus d'un million d'adhérents. Ils ont beaucoup fait pour procurer à leurs adhérents, aux prix les plus avantageux et avec de sérieuses garanties de qualité, les semences, engrais, machines, animaux nécessaires à l'exploitation; ils ont cherché aussi à introduire la pratique de la location pour les machines coûteuses, le syndicat se portant acquéreur et

(1) Il y a en France plus de 14.000 sociétés d'assurances mutuelles agricoles qui, elles aussi, reçoivent des subventions de l'Etat.

mettant l'objet en location à la disposition de ses membres; mais cela est difficile parce que le propre des instruments agricoles est que tout le monde en a besoin au même moment et plus personne après (1).

Les sociétés pour la vente sont d'une organisation plus malaisée que les sociétés pour l'achat, parce qu'elles impliquent des qualités commerciales, la recherche et la connaissance des débouchés, une compétence technique spécialisée, toutes choses qui ne sont pas très fréquentes dans les milieux agricoles. Ces sociétés sont de deux sortes : les unes ont un caractère purement commercial; elles se chargent de vendre pour le compte des adhérents des produits qui n'ont pas besoin de recevoir une élaboration industrielle, des fruits, des fleurs, des légumes, des œufs; les autres ont un caractère industriel autant que commercial, elles font subir aux produits sortis de l'exploitation agricole une élaboration industrielle avant de les vendre; c'est le cas, par exemple, pour le lait qu'il s'agit de transformer en beurre et en fromage. Le pays qui, eu égard à l'exiguïté de son territoire, tient la tête du mouvement coopératif pour les sociétés de vente est le Danemark; les laiteries coopératives notamment, pour la fabrication du beurre, sont citées comme un modèle. Dans l'Italie du Nord, en Suisse, en Allemagne, etc..., il y a aussi un grand nombre de ces sociétés. En France, il y a dans le Jura de très anciennes sociétés coopératives pour la fabrication du fromage, les fruitières; dans les Charentes et le Poitou, il y a de nombreuses laiteries; la loi du 29 décembre 1906, remplacée par celle du 5 août 1920, a institué un système d'avances à long terme pour les sociétés coopératives agricoles. C'est surtout pour les produits secondaires de l'agriculture que la coopération agricole a réussi : lait, beurre, fromage, œufs, fruits, tabac, houblon, primeurs... Pour les grands produits agricoles, le blé, le bétail, le vin, la chose est plus difficile; on cite cependant des sociétés de vinification en Allemagne, en Autriche, en Italie, en France, des magasins coopératifs de blé (Kornhaüser) en Allemagne, des sociétés pour l'élevage du bétail en Suisse.

Chez les petits exploitants du commerce et de l'industrie, la coopération est loin d'avoir pris le même développement que chez les petits exploitants de l'agriculture. Cependant elle leur serait d'autant plus utile que la pression exercée par les grandes

(1) De Rocquigny, *Les syndicats agricoles et leur œuvre*, 3e édit., Paris, 1908.

exploitations sur leur situation économique est plus forte. Il y a un certain nombre de sociétés coopératives, principalement pour l'achat en commun des matières premières ou marchandises; c'est en Allemagne que le plus grand effort en ce sens a été fait; on y trouve quelques sociétés d'achat en commun chez les boulangers, les tailleurs, les cordonniers. En France, il y a à Paris quelques organisations du même genre, chez les pâtissiers, les charcutiers, les coiffeurs, les pharmaciens; il n'y a presque rien en dehors de Paris. Une autre catégorie de sociétés a pour objet la création et l'entretien d'ateliers collectifs, munis de certains instruments, pourvus éventuellement de force motrice, où d'ailleurs chacun des associés travaille pour son compte et non à une œuvre commune; il y en a quelques exemples en Suisse, en Allemagne, en Autriche. Il y a enfin l'organisation pour la vente en commun, ce qu'on a appelé le grand magasin du petit commerce : les petits commerçants s'associent pour aménager un local commun, où, soit chacun pour son compte, soit la société pour le compte de chacun, vendra les marchandises; il y a eu en Allemagne quelques essais de ce genre. Mais, en somme, tout cela se réduit à bien peu de chose. Il semble que l'esprit de concurrence soit trop vif chez les petits exploitants du commerce et de l'industrie pour que la coopération puisse y prospérer; d'autre part, la pression même des grandes exploitations, qui rendrait l'effort coopératif plus nécessaire encore qu'en agriculture, le rend aussi plus difficile et plus incertain dans ses résultats (1).

(1) On pourra consulter sur les sociétés coopératives d'achat, de vente, de crédit, etc..., outre les ouvrages de Bourguin, Lambrechts, Martin-Saint-Léon, Brants, cités *supra*, chap. IV, sect. II et III, les articles *Darlehnskassenvereine*, *Erwerbs und Wirtschaftsgenossenschaften*, et *Kreditgenossenschaften*, dans le *Handwörterbuch*, 3e édit. Les publications de l'Institut international d'agriculture fournissent une documentation intéressante sur les coopératives agricoles : *Bulletin mensuel des institutions économiques et sociales* et *Etudes monographiques sur les coopératives agricoles dans quelques pays*. Le *Bulletin du Crédit populaire* (mensuel), publication du Centre fédératif du crédit populaire de France, est utile à consulter pour toutes les manifestations de ce mouvement.

CHAPITRE X

LE ROLE DE L'ÉTAT DANS LA PRODUCTION

Ce que nous avons jusqu'ici étudié, c'est le rôle de l'individu dans la production. Ce rôle est prépondérant; pour la plus grande part, l'initiative et la direction des opérations économiques incombent aux individus agissant sous l'impulsion de l'intérêt personnel. Mais nous avons aussi rencontré l'Etat; il faut maintenant rassembler en un tableau tout ce qui compose l'action de l'Etat dans la production; cette action est grande, bien qu'elle le soit moins que celle des individus. Il ne s'agit pas seulement de dire ce qu'est, en fait, à l'époque actuelle, l'action de l'Etat, mais aussi de rechercher le fondement et les raisons d'être de cette action, et nous toucherons là à une des questions les plus controversées qu'il y ait dans l'économie politique. Nous rencontrerons la question du rôle de l'Etat en d'autres matières, relations économiques internationales, répartition, questions sociales; partout où elle se pose, la solution doit en être cherchée dans les mêmes idées générales.

L'Etat doit s'entendre ici de tous les organismes institués par la collectivité pour le fonctionnement de la vie sociale et investis du pouvoir de contraindre : administration centrale, régionale ou locale, Etat, province, département, cercle, commune, etc... Ces organismes peuvent être plus ou moins compliqués et enchevêtrés les uns avec les autres; ils peuvent s'opposer les uns aux autres, et la répartition des fonctions entre eux soulève des questions très délicates. Mais, tous ensemble, ils s'opposent aux individus; les individus représentent les intérêts privés, et leur mode d'action dans les sociétés policées ne peut être que le contrat; l'Etat représente, sinon toujours en fait, du moins en droit, l'intérêt public, et outre le mode d'action du contrat qu'il emploie comme les individus, il dispose du droit de contraindre; il en dispose seul dans notre civilisation.

En fait, les fonctions économiques de l'Etat ont beaucoup varié selon les époques. De la fin du XVIe siècle à celle du XVIIIe siècle, elles ont été nombreuses et actives; l'Etat intervenait de toutes sortes de manières dans la production et le commerce; les doctrines mercantilistes qui prévalaient alors étaient pénétrées de l'idée de réglementation par l'Etat. A la fin du XVIIIe siècle, a commencé une période de retrait de l'Etat, qui s'est prolongée plus ou moins avant dans le XIXe siècle, selon les pays : l'ancien système économique se dissout alors et le nouveau se constitue dans la liberté. Mais cet absentéisme de l'Etat aura été de courte durée; depuis le dernier tiers environ du XIXe siècle, ses interventions se font de nouveau pressantes et nombreuses, parfois sous d'autres formes d'ailleurs et souvent en vue d'autres fins que dans l'ancien régime.

Deux forces puissantes poussent l'Etat moderne dans la voie des interventions économiques. L'une est le développement du prolétariat ouvrier qui fait pression sur les pouvoirs politiques et s'efforce d'obtenir une législation conforme à ses intérêts économiques; les lois dites ouvrières et sociales sont devenues partout un objet important de l'activité des assemblées délibérantes. L'autre est l'intensité accrue du sentiment national; la transformation des armées de métier en la nation armée, l'universalisation du service militaire et les changements qui en sont résultés dans la mentalité des peuples, ont donné à l'Etat des prises nouvelles et solides sur toute la vie et tous les biens des citoyens; une grande armée est une vaste expérience de communisme autoritaire. Dans les conflits armés entre les peuples, où leur existence se joue, se fortifie la notion de la souveraineté de l'Etat, et s'efface au contraire le sentiment des libertés individuelles. Considérée à ce point de vue, une guerre comme celle de 1914 est une cause extrêmement puissante d'étatisme; dans ceux des peuples belligérants qui ont été le plus longtemps et le plus avant enfoncés dans la lutte, toute la vie économique a été subordonnée aux nécessités de la guerre, et l'Etat a été conduit à en prendre dans une large mesure la direction.

Il est vrai que les erreurs et bévues éclatantes que l'Etat, en tous pays, a commises dans la direction des affaires économiques, ont provoqué, dès la fin des hostilités, une forte réaction contre l'étatisme. Les souvenirs, par exemple, qu'a laissés en France l'Etat marchand de charbons et l'Etat armateur, sans parler de l'Etat négociant en grains et de l'Etat acheteur et distributeur des stocks américains, n'encouragent pas les citoyens à lui confier, dans la paix, un rôle économique étendu. Bien que les erreurs commises fussent, probablement, en grande partie inévitables, à raison des circonstances, elles ne pouvaient pas ne pas déprécier encore l'Etat dans l'opinion publique. La guerre a donc agi en deux sens opposés, donné d'une part à l'Etat l'occasion et l'habitude de se mêler d'une foule de choses qui auparavant allaient toutes seules, avivé d'autre part les railleries, les mécontentements et les rancunes contre ses interventions économiques. Il sera curieux de voir, dans quelques années, lequel de ces deux courants l'aura emporté.

SECTION I

INDIVIDUALISME ET INTERVENTIONNISME

Deux tendances sont en lutte dans les questions relatives aux fonctions économiques de l'Etat; la tendance individualiste et la tendance interventionniste. L'individualisme, sous la forme qu'il a prise au XIXe siècle, veut bannir l'Etat de l'économie et n'y laisser comme force agissante que l'individu; l'interventionnisme fait une place plus ou moins large à l'Etat. D'ailleurs, individualisme et interventionnisme ne sont pas des doctrines aux contours nettement arrêtés; elles ont au contraire toutes deux bien des nuances. L'individualisme des physiocrates, partisans du « despotisme légal », n'est pas le même que celui d'Adam Smith, tiré du principe de la liberté naturelle et assez souple dans l'application; l'individualisme de Smith n'est pas le même que celui qu'a formulé au XIXe siècle une fraction importante de l'école libérale française et qui se trouve notamment dans les œuvres de Dunoyer et de Bastiat (1). L'individualisme n'est pas resté ce qu'il était à son origine; il a été à la fin du XVIIIe siècle une vigoureuse et nécessaire affirmation des droits et de la fonction économique de l'individu, mais qui n'excluait pas toute action de l'Etat; puis les transformations qu'il a subies au cours du XIXe siècle en ont fait une doctrine où la négation domine et qui a érigé en système l'exclusion de l'Etat; cet esprit d'hostilité contre l'Etat n'était pas celui des fondateurs. Dans sa forme la plus étriquée, l'individua-

(1) Sur les divers aspects de l'individualisme : Gide et Rist, *op. cit.*; Henry Michel, *L'idée de l'Etat*, Paris, 1896, notamment l'introduction et les chapitres IV et V du liv. III; Schatz, *L'individualisme économique et social*, Paris, 1907; Allix, *La déformation de l'économie politique libérale après J.-B. Say*, in *Revue d'histoire des doctrines économiques et sociales*, 1911.

lisme aboutit à la doctrine qu'on a appelée celle de l'Etat-gendarme : l'Etat a une police, une armée, des juges, et dans l'ordre matériel assuré par lui il n'appartient qu'aux individus d'exercer une activité économique. Il y a plus de diversité encore dans la tendance interventionniste, car on est ici sur le terrain de la politique économique; une fois admis que l'Etat a un rôle à jouer dans l'économie, il y a bien des façons de concevoir la nature, le degré et les procédés de son intervention. Il est vain de prétendre opposer en toute circonstance l'individualisme et l'interventionnisme l'un à l'autre comme deux systèmes bien définis; il faut toujours commencer par dire de quel individualisme et de quel interventionnisme on veut parler.

Si l'on s'attache à la forme la plus absolue de l'individualisme, il semble que l'Etat soit complètement rejeté hors du domaine économique; qu'il n'y ait qu'à rappeler, en passant, qu'il est chargé d'assurer l'ordre dans la société, de protéger les citoyens contre les violences et la fraude et que, ceci dit, l'individu seul demeure. Mais c'est là une illusion; on ne peut pas si aisément exorciser l'Etat; même réduit à ses fonctions essentielles, à celles que personne, sauf les anarchistes, ne lui conteste, ce qu'il fait et la manière dont il le fait sont encore d'un grand poids dans la vie économique.

Tout d'abord, la façon dont l'Etat se comporte dans ses fonctions de gendarme, de juge, de diplomate et de soldat a de très grandes conséquences pour le développement de l'économie nationale. Selon ce que l'Etat sait assurer l'ordre matériel et maintenir d'harmonie morale entre les citoyens, l'économie nationale dépérit ou prospère, l'esprit d'entreprise languit ou se ranime, les citoyens appliquent toutes leurs forces au travail ou les consument en stériles disputes. Pareillement il est d'une importance vitale pour la communauté que l'Etat ait une politique extérieure vigilante, qu'il ne soit pas berné et brimé par les autres Etats, qu'il ait une armée toujours prête à défendre l'indépendance et l'intégrité du domaine national et, le moment venu, à l'agrandir.

L'Etat ne se borne pas à protéger les citoyens contre la violence et la fraude. Il est chargé de dire le droit, de formuler les règles juridiques auxquelles les hommes vivant en société doivent se conformer, dans leurs rapports entre eux et dans leurs rapports avec les biens matériels. Comment pourrait-il dire le droit sans prendre parti sur l'organisation économique et sans la déterminer par les lois qu'il fait? Le règlement du droit de propriété et de ses démembrements, les modes de transmission

de la propriété entre vifs ou par décès, l'ordre de dévolution successorale, l'étendue de la liberté testamentaire, le régime hypothécaire, le droit des obligations et des contrats, ce sont les éléments du cadre juridique dans lequel se meut l'activité économique des hommes; la façon dont ce cadre est construit influe sur cette activité, sa manière d'être, ses directions, sur l'exploitation du sol, sur la formation des entreprises, sur la répartition de la richesse.

Enfin l'Etat, pour l'accomplissement de ses fonctions essentielles, perçoit des impôts, et le taux des impôts, leur assiette, leur mode de perception, exercent la répercussion la plus directe sur toutes les parties de l'économie. Tout système fiscal gêne la production ou au moins la modifie, et il modifie aussi la répartition des richesses.

C'est donc avoir une vue très incomplète des choses que de croire que l'Etat est dans l'ordre économique un personnage sans importance. Même réduit à ses fonctions essentielles, il est encore un personnage considérable. Non seulement il agit sur l'économie nationale par le fait même qu'il les remplit et la façon dont il les remplit; mais il est bien obligé, lorsqu'il dit le droit et perçoit les impôts, de prendre parti et d'avoir une politique économique; la parfaite neutralité économique ne peut pas exister pour lui.

L'Etat doit-il et peut-il se borner à assurer l'ordre et à dire le droit, à remplir les fonctions de législateur, de juge, de soldat, de diplomate, de collecteur d'impôt et de gendarme? N'a-t-il pas encore un autre rôle à jouer dans l'ordre économique? Nous voici amenés à examiner et comparer les titres à l'action économique que peuvent présenter l'individu et l'Etat.

SECTION II

L'INTÉRÊT PRIVÉ ET L'INTÉRÊT GÉNÉRAL. LES LIMITES DE L'ACTION ÉCONOMIQUE DES INDIVIDUS ET LES FONDEMENTS DE L'ACTION DE L'ÉTAT

Le titre des individus à l'action économique, c'est qu'ils y apportent l'énergie créatrice de l'intérêt personnel : énergie incomparable et que rien ne peut remplacer; l'étude de l'entreprise et du rôle de l'entrepreneur a mis ce point en pleine lumière. L'intérêt personnel et la libre initiative des individus ne sont pas seulement principe d'action, mais principe d'organisation

par le moyen du contrat; l'entreprise est un groupement organisé par le moyen du contrat en vue de la production, et c'est aussi le contrat qui assure les relations des entreprises entre elles; une puissante organisation est ainsi constituée et se meut sans l'intervention de l'Etat.

Mais l'individu ne poursuit dans son action économique que des fins égoïstes, sans d'ailleurs employer ce mot dans son sens péjoratif, en entendant seulement par là qu'il considère l'avantage personnel qu'il pourra tirer de son action : avantage purement personnel ou avantage du groupe familial restreint dont il est le chef ou l'un des membres; l'homme travaille pour lui et pour les siens. Or, nous vivons en société, et la société, commune ou nation, a des fins propres qui ne coïncident pas nécessairement avec celles des individus qui la composent; au-dessus des intérêts privés, les englobant mais les dépassant, par conséquent ne pouvant pas se confondre avec eux, il y a l'intérêt général; la fonction propre de l'Etat est de représenter l'intérêt général et de le faire prévaloir. C'est comme représentant de l'intérêt général que l'Etat impose aux individus les sacrifices nécessaires à l'existence et au développement de la nation, qu'il veille à la culture morale et intellectuelle des individus, qu'il pourvoit à l'hygiène et à la salubrité publiques, qu'il institue la lutte contre des fléaux sociaux, comme l'alcoolisme ou la tuberculose. S'il n'y avait pas d'intérêts généraux supérieurs aux intérêts privés, au nom de quoi l'Etat ferait-il contribuer les citoyens à des dépenses dont beaucoup d'entre eux ne profitent pas directement? Dépenses des écoles populaires, payées par des gens qui n'ont pas d'enfant ou qui n'y envoient pas ceux qu'ils ont; dépenses de l'assistance médicale, payées par des gens bien portants ou qui peuvent eux-mêmes rémunérer leur médecin, etc... Et au nom de quoi l'Etat, en cas de guerre, demanderait-il aux citoyens le sacrifice de leur vie?

Il est vrai qu'on trouve à la racine de la doctrine individualiste, telle qu'elle s'est formée à la fin du XVIII[e] siècle, la croyance en une conformité des intérêts individuels à l'intérêt général. C'est une notion qui, notamment, circule à travers toute l'œuvre d'Adam Smith; elle se rattache à certains caractères généraux de la philosophie du XVIII[e] siècle (1). Le grand économiste anglais,

(1) Hasbach, *Les fondements philosophiques de l'économie politique de Quesnay et de Smith*, in *Revue d'économie politique*, 1893. Sur la non-identité des intérêts individuels et de l'intérêt général, Cournot a présenté des réflexions très pénétrantes dans le *Traité de l'enchaînement des idées fondamentales*, nouvelle édit. 1911, liv. IV, chap. XII, et dans les *Principes de la théorie des richesses*, 1863, liv. IV, chap. II.

d'ailleurs, ne l'a pas érigée en thèse absolue, et sa doctrine sur le rôle de l'Etat est, en somme, assez souple. Après lui seulement, quelques disciples, plus prompts à assimiler la lettre que l'esprit de la doctrine et n'ayant plus le sens exact des circonstances économiques parmi lesquelles est né l'individualisme, en ont exagéré la portée et ont poussé à l'extrême l'idée d'une identité des intérêts individuels et de l'intérêt général. Autre chose est de constater ce que les intérêts individuels apportent de puissance et d'éléments d'organisation à la vie économique, autre chose de prétendre que par une sorte d'harmonie préétablie ou de nécessité logique ils concordent en toute circonstance avec l'intérêt général et suffisent à en assurer la réalisation.

Sur cette question du rôle économique de l'Etat, il y a une observation qui vient naturellement à l'esprit, qui sans doute n'est pas concluante, qui cependant fait croire qu'il n'est pas raisonnable de vouloir bannir rigoureusement l'Etat du domaine économique. L'association, sous toutes sortes de formes, le groupement des activités individuelles, sont des choses dont personne ne conteste le mérite et la nécessité : nécessité inhérente à la technique même de l'économie moderne qui emploie des moyens et pourvoit à des besoins qui vont bien au delà de l'individuel. Or l'Etat est une sorte d'association, la plus vaste de toutes, et il y a quelque chose de contradictoire à exalter les fonctions économiques de l'association et à vouloir n'en donner aucune à l'Etat. Sans doute, l'Etat est une association qui n'est pas comme les autres : on n'y entre pas par un acte de volonté libre, elle préexiste aux individus, elle est investie du pouvoir de contraindre; au lieu que les autres associations n'ont pour mode d'action que le contrat, qu'on y entre et qu'on en sort librement. Mais ce sont là des raisons plutôt d'être circonspect dans la délimitation du rôle de l'Etat que de retrancher entièrement ce rôle.

L'observation qui vient d'être faite reste à la surface des choses. Il est possible et il est nécessaire d'aller plus avant. Le fondement solide de l'action de l'Etat dans l'ordre économique, c'est tout ce qu'il y a de divergences entre les intérêts privés, qui sont les seuls dont les individus, pris en masse, aient souci, les seuls qui soient l'objet de leur activité économique, et l'intérêt social. Sans doute, ces fonctions sociales que sont la production

et la répartition des biens se trouvent assurées par le jeu même des activités individuelles qui se proposent des fins égoïstes, mais ce n'est pas toujours et nécessairement de la façon la plus conforme au bien général. C'est là une matière qui demanderait de longs développements. Pour s'en tenir à l'essentiel, voici quelques-uns des points de vue auxquels il faut se placer pour apercevoir la discordance possible entre les intérêts privés qui sont l'objet propre de l'activité économique des hommes et les intérêts de la collectivité.

1° Une première idée à envisager est celle des effets de la concurrence, qui a été jusqu'ici l'expression la plus générale, dans l'ordre économique, de l'initiative privée. Les économistes ont mis en lumière ce qu'il y a dans la concurrence de profitable à l'intérêt de la collectivité. Elle est le stimulant le plus énergique dans l'ordre de la technique et de l'organisation; il s'agit pour chaque entrepreneur de faire mieux que les autres. D'autre part, la concurrence tend à réduire au minimum le profit de l'entreprise, ce que l'entrepreneur peut dans le prix de vente ajouter au prix de revient de la marchandise; la modicité des prix est un puissant moyen d'attirer l'acheteur, et cette modicité des prix n'est pas obtenue seulement par les progrès techniques et d'organisation qui permettent de produire à moins de frais; elle l'est aussi par la réduction de la marge entre le prix de revient et le prix de vente. Enfin, par les luttes de la concurrence, les hommes de talent éliminent les incapables; la concurrence force les entrepreneurs à travailler, à aiguiser et développer leurs facultés, elle conduit les meilleurs hommes à la fortune et ruine les autres. La recherche incessante des progrès techniques, l'abaissement du profit prélevé par l'entrepreneur, l'élimination des moins capables parmi les hommes d'affaires, ce sont là les trois grands services que la concurrence rend à la collectivité, et c'est en considérant la chose à ce point de vue qu'on est conduit à faire coïncider l'intérêt général et les intérêts privés.

Mais la concurrence n'est pas, en toute circonstance, cette grande force bienfaisante que les économistes se sont complu à décrire et à vanter; elle a ses côtés d'ombre.

Tout d'abord, elle implique une certaine somme de gaspillage dans l'organisation de la production, gaspillage de force humaine et de force mécanique, par la dispersion des efforts et leur manque de coordination. Dix entreprises qui se combattent sont, pour la collectivité, d'un moindre rendement, si l'on fait le compte de tout ce qu'elles absorbent d'intelligence et de capitaux, qu'une seule grande entreprise qui les intégrerait toutes; c'est d'ailleurs le principe même de la concentration. Il y a des branches d'activité économique où ce gaspillage est très sensible; c'est le cas notamment du petit commerce de détail; la multiplicité des commerçants au détail a pour effet que chacun d'entre eux ne peut vivre, vendant peu, qu'en vendant cher, de sorte qu'ici la concurrence ne procure pas au public le bas prix des produits, mais au contraire leur cherté. Gaspillage encore, cette alternance, dans la production et les affaires, de phases de développement trop rapide et de phases de dépression, qui forme ce qu'on appelle les crises générales de surproduction (voir *infra*, liv. III, chap. VII) et il n'est pas douteux qu'à ce gaspillage inhérent aux crises la multiplicité des entreprises se faisant concurrence est un milieu très favorable. Les ententes entre grandes entreprises, en même temps qu'elles atténuent la concurrence, donnent aussi plus de stabilité à l'organisation économique.

Un autre aspect fâcheux de la concurrence est dans les procédés de combat auxquels, dans certains milieux et dans certaines circonstances, les maisons en lutte ont recours. Il y a des luttes loyales et d'autres qui ne le sont pas. Une entreprise peut faire sa place au soleil par le mérite de ses méthodes et la capacité professionnelle des hommes qui la dirigent; elle peut aussi forcer l'accès du marché par une réclame effrontée, par la falsification des marchandises, par la corruption pratiquée sur les agents des maisons rivales; la concurrence ne pousse pas toujours au premier rang les meilleurs hommes, mais parfois les moins scrupuleux, et la sélection se fait alors au rebours de l'intérêt social (1).

Puisque la concurrence est ainsi composée de bien et de mal, comment croire que, dans un monde économique où la concurrence serait la seule force en jeu, l'Etat n'aurait qu'à se tenir à l'écart, regardant les individus se battre? Représentant l'intérêt général, il a un contrôle à exercer et des règles à formuler. Son droit à cet égard est encore plus certain et son rôle est plus ample si l'on considère que la concurrence n'est pas le tout de la vie moderne; nous savons déjà ce que celle-ci contient de monopole ou de tendance au monopole (*supra*, même livre, chap. V). Par la concentration, les ententes, les fusions, d'im-

(1) Cournot a parlé en termes pénétrants de la concurrence économique, avec beaucoup d'impartialité et de liberté d'esprit : *Principes de la théorie des richesses* liv. IV, chap. II.

menses entreprises se constituent. Le type classique de la concurrence, c'était la concurrence entre un grand nombre d'entreprises individuelles d'importance moyenne et d'importance sensiblement égale, ou du moins entre lesquelles il n'y avait pas une inégalité telle que la lutte apparût impossible; la concurrence ainsi entendue ne domine plus, comme au XIXe siècle, toutes les parties de la vie économique; dans de larges domaines, la lutte a pris d'autres formes et tend à instituer des monopoles ou quasi-monopoles. Or, s'il est vrai que le monopole implique souvent un progrès dans l'organisation de la production, il implique aussi de graves menaces pour le consommateur (sur les prix en cas de monopole, voir *infra*, liv. III, chap. v). Ce qu'il y a de monopole dans la vie économique moderne doit avoir pour correctif l'intervention de l'Etat.

2° Le second fait qu'il faut mettre en lumière, c'est que l'individu et la société ne considèrent pas la richesse au même point de vue. Ce qui importe à l'individu, dans un système de production pour l'échange, c'est la valeur d'échange de ses produits ou de ses services, et le revenu net en argent qui lui restera, tous frais déduits; un propriétaire foncier aménage son domaine de façon à obtenir le plus grand produit net. Pour la société, ce n'est pas la valeur d'échange et le revenu net qui comptent, c'est la somme d'utilités que représente la production; une nation est riche à raison de la nature et de la quantité des biens dont elle dispose, et non à raison du revenu net en argent de ses membres ou citoyens. Une autre différence entre le point de vue de l'individu et celui de la société, c'est que l'individu, qui n'est qu'un instant dans la durée, considère la richesse dans le moment actuel, tandis que la nation a des intérêts permanents; la richesse est pour elle moins l'abondance actuelle des biens que l'éveil, le maintien et le développement des forces productives; elle vit dans l'avenir plus que dans le présent. Il n'y a aucune raison de penser que l'individu, à la poursuite de satisfactions économiques immédiates ou qui, même en tenant compte de ce que la famille y apporte de vues d'avenir, ne peuvent pas être à une échéance très éloignée, serve par là, en toute circonstance, sans le savoir et sans se l'être proposé comme objet, les intérêts permanents et lointains de la nation.

3° Enfin, voici une troisième cause de divergences possibles entre l'intérêt individuel et l'intérêt général. Pour l'Etat, les questions économiques sont des questions nationales et qui prennent place parmi d'autres questions du même ordre. Les intérêts économiques ne sont pas les seuls à quoi les gouvernements ont à penser; il y a les intérêts politiques, au sens élevé du mot, et les intérêts militaires; il y a les intérêts moraux et intellectuels; l'affaire des gouvernements est de mettre les intérêts économiques à leur rang dans cet ensemble, de les intégrer à la variété des éléments dont est formé l'intérêt national. Cela dépasse l'ordre des pensées et des actions des individus.

Par tant de vues prises sur les choses, de côtés divers, on est amené à conclure qu'il n'y a point du tout identité nécessaire entre les intérêts économiques individuels et l'intérêt général, et cela est le fondement de l'intervention de l'Etat.

Tels sont les fondements de l'intervention de l'Etat; mais il faut en voir aussi les difficultés et les périls. Difficultés et périls de l'intervention peuvent se ramener à deux idées : l'Etat est mal informé de l'intérêt général qu'il a pour fonction de défendre; alors même qu'il le perçoit clairement, il n'est pas organisé de façon à le faire toujours prévaloir.

Les individus déjà se trompent sur leurs intérêts privés, qui sont cependant la chose à quoi chacun apporte l'attention la plus vigilante et la plus soutenue. Combien plus souvent l'Etat se méprend-il sur l'intérêt général! Il le méconnaît par ignorance, car l'Etat, ce sont des hommes politiques ou des services administratifs sujets à l'erreur et qui n'ont pas de lumières privilégiées sur les questions économiques. Il le méconnaît aussi parce que l'intérêt général est difficile à connaître et que les hommes les mieux informés peuvent s'y tromper; aucun critérium certain ne permet de déterminer sans risque d'erreur ce qui est, dans une question donnée, l'intérêt général. Que de mesures de politique économique ont passé longtemps pour conformes au bien public, qui ont fini par se révéler inutiles ou nuisibles! Enfin l'Etat méconnaît encore l'intérêt général par mauvais vouloir ou faiblesse; même s'il le voit clairement, souvent il n'ose ou ne peut le faire prévaloir. Intérêts de personnes, intérêts de partis, intérêts locaux ou corporatifs sont pour l'intérêt général de terribles concurrents; ils corrompent l'action de l'Etat dans les cas mêmes où elle est le mieux fondée en raison.

Il est donc également impossible de refuser par principe à l'Etat toute attribution économique et de lui faire pleinement confiance pour l'exécution de celles qu'on lui confie. L'Etat n'est pas l'ennemi qu'il faut chasser hors de l'économie politique, mais il n'est pas non plus le dieu que quelques-uns révèrent et en qui ils placent leur confiance et leur amour. L'Etat est un

organe social très compliqué dont le fonctionnement est rarement tout à fait bon, parfois tout à fait mauvais, le plus souvent médiocre; la qualité de ses interventions économiques est variable selon les pays et les époques; les questions de mécanisme constitutionnel et de moralité politique ont ici une très grande importance. A un Etat où l'autorité est stable, éclairée et énergique, il est légitime et raisonnable de demander et de permettre plus qu'à un Etat livré aux disputes des factions et des partis, où la notion de l'intérêt général est affaiblie et sans vigueur.

SECTION III

La question du rôle économique de l'Etat est envisagée le plus souvent comme une sorte de querelle entre l'Etat et l'individu, qu'on représente comme se disputant le domaine de l'activité économique. Il y a peu de vérité à poser ainsi la question. En fait, l'Etat et l'individu s'opposent moins qu'ils ne se complètent. L'ordre de l'activité économique est une chose assez vaste pour que l'Etat et l'individu à la fois y trouvent place. A l'initiative individuelle la tâche de fonder et de diriger les entreprises, du moins en principe et dans la plupart des cas. A l'Etat, le reste; mais ce reste, on va le voir, n'est pas peu de chose.

§ 1. — Le domaine des interventions de l'Etat.

Nous ne rechercherons pas ce que pourrait être le rôle économique de l'Etat dans une société d'où serait éliminée la propriété privée du capital. Tenant pour des principes essentiels cette propriété privée et l'initiative individuelle appliquée à la formation et à la direction des entreprises, nous poserons la question dans les termes que voici : dans une société où les moyens de production sont, pour la majeure partie, propriété privée, et où les entreprises sont formées et dirigées en vue du profit à réaliser, quelles sont les attributions de l'Etat compatibles avec ces deux faits essentiels? On peut les grouper sous diverses rubriques.

1° Les hommes ne fondent et dirigent les entreprises qu'en vue du profit à recueillir. Là où le profit cesse, s'arrête le domaine de l'initiative privée. Or il y a des œuvres économiques à accomplir qui sont d'utilité générale et qui ne peuvent pas donner de profits, ou dont le profit est chose trop incertaine ou trop lointaine pour que les individus se risquent à les entreprendre. Il faut donc que ce soit l'Etat qui prenne la charge de ces œuvres d'utilité générale. Adam Smith déjà l'avait dit : « Le troisième et dernier devoir du souverain ou de la république est celui d'élever et d'entretenir ces ouvrages et établissements publics, dont une grande société retire d'éminents avantages, mais qui sont néanmoins de nature à ne pouvoir être entrepris ou entretenus par un ou quelques particuliers, attendu que, pour ceux-ci, le profit ne saurait jamais leur en rembourser la dépense... Après les travaux et établissements publics nécessaires pour la défense de la société et l'administration de la justice... les autres travaux et établissements de ce genre sont principalement ceux propres à faciliter le commerce de la société et ceux destinés à étendre l'instruction parmi le peuple » (1).

2° Il appartient à l'Etat d'éveiller et d'encourager les initiatives privées, de préparer les individus à bien remplir la fonction éminente qui leur incombe dans l'ordre économique, de leur montrer les voies à suivre sans s'y engager lui-même. Ce rôle, l'Etat le remplit quand il participe à l'organisation de l'enseignement, non pas seulement général, mais technique et professionnel, ou de l'apprentissage; quand il institue des concours entre producteurs, des expositions, des récompenses honorifiques ou pécuniaires; quand il encourage une branche d'industrie par des subventions ou des primes. La subvention est un procédé en un certain sens dangereux, parce qu'il engage les finances publiques et fait servir à l'avantage de quelques-uns l'argent de la communauté; mais ce n'est pas une raison suffisante pour le condamner en principe. Une subvention judicieusement placée peut faire naître beaucoup plus de richesse qu'elle n'en consomme; c'est une question à examiner dans chaque cas particulier (2). Ce rôle d'excitateur qui appartient à l'Etat est d'importance très variable selon les temps et les pays. Colbert, en France, l'a rempli au XVIIe siècle par des moyens énergiques et avec un grand succès. Aux époques où l'initiative privée n'avait pas encore pris conscience de sa force, où le capitalisme industriel si hardi et si entreprenant que nous voyons à l'œuvre commençait à peine à se former, l'Etat avait une tâche à remplir qui est devenue en partie inutile; on ne peut pas dire cependant qu'elle le soit devenue tout à fait.

3° Dans les milieux mêmes et aux époques où les initiatives

(1) Adam Smith, *Richesse des nations*..., liv. V, chap. I, sect, III.

(2) La question de principe est étudiée d'une manière approfondie par Cournot, *op. cit.*, liv. IV, chap. III.

privées ont pris leur essor, il appartient à l'Etat de les coordonner et de les pousser dans les directions utiles à l'intérêt général. C'est un rôle complexe et difficile à jouer, où il y a moins de place pour la contrainte que pour les conseils, la persuasion, l'influence que l'Etat tire de son prestige et du fait qu'il parle au nom de la nation. Par exemple, l'Etat peut agir sur le système bancaire par l'intermédiaire d'une banque d'émission privilégiée (voir *infra*, liv. III, chap. IV) qui, plus ou moins, dépend de lui et qui a dans le concert des banques, par la force des choses, une place éminente; il peut agir encore sur les placements en valeurs mobilières par les droits qu'il a sur l'inscription de ces valeurs à la cote de la bourse, par la pression, soit amicale, soit impérieuse, qu'il est en situation d'exercer sur les établissements qui les émettent. En dehors de la contrainte légale qu'il est en droit d'exercer, procédé brutal dont il ne faut user qu'avec réserve, un Etat qui sait son métier a bien des moyens d'action dont il peut se servir en vue de l'intérêt général. La concentration des entreprises lui facilite cette tâche; les grands hommes d'affaires, gouvernant de vastes entreprises assurées de durer, sont par là même dans la société à une place d'où les vues d'intérêt général ont chance d'être comprises; d'ailleurs, l'Etat a beaucoup moins de peine à causer et à s'entendre avec quelques grands directeurs de banques, de chemins de fer, de compagnies de navigation, d'entreprises métallurgiques, qu'avec une multitude de petits et de moyens producteurs.

4° L'Etat doit faire en sorte que le milieu économique où l'initiative privée se déploie soit, autant que la nature des choses le permet, librement accessible à tous, que ce milieu, comme cela a été dit à propos des transports, soit *neutre*, ne favorisant et n'écartant personne. Il y a dans le milieu économique des sortes de positions stratégiques; ceux qui les détiennent en peuvent tirer un avantage si grand qu'il n'est pas admissible que cet avantage soit laissé sans contrôle à l'intérêt privé. Il faut, sinon que l'Etat occupe lui-même ces positions stratégiques, du moins qu'il contrôle ceux qui les occupent. C'est ainsi que l'Etat se réserve le droit de battre monnaie, qu'il intervient par l'organisation des banques d'émission privilégiées dans le système du crédit et des règlements (1), qu'il prend part au système des transports par voies ferrées, comme exploitant ou comme concédant. Cette même idée, qu'il faut sauvegarder au profit de tous

(1) Sur ces deux points, voir *infra*, liv. III, chap. I à IV.

la liberté d'accès à la production, doit amener l'intervention de l'Etat partout où les circonstances sont telles que la concurrence ne peut pas se maintenir et que le mouvement économique aboutit à la formation de monopoles de fait durables. Il importe alors que les intérêts de la collectivité soient défendus, et ils le sont par un contrôle de la puissance publique; c'est cette idée de monopoles à contrôler qui est à la base des applications les plus importantes de l'industrialisme municipal, adductions et distributions d'eau, services de transports en commun dans les villes, services d'éclairage.

5° Partout où la concurrence est possible et se déploie librement, il appartient à l'Etat de déterminer le cadre juridique dans lequel elle doit demeurer. Tous les procédés de concurrence ne sont pas bons socialement et ne peuvent pas être tenus pour légitimes. La fraude et la falsification des denrées, par exemple, doivent être réprimées; elles sont une sorte d'abus de confiance, une atteinte à l'honnêteté commerciale, une menace contre la santé publique dans certains cas. Un autre exemple se tire de la théorie juridique de la concurrence déloyale : il est permis de se disputer, entre confrères, la clientèle, mais il faut que ce soit par des procédés honnêtes, idée générale qui se prête à des applications variées.

6° La fiscalité est encore une cause nécessaire d'intervention de l'Etat. Il n'y a pas d'impôts, soit sur les bénéfices agricoles, commerciaux et industriels, soit sur les produits bruts ou le chiffre d'affaires des entreprises de toute sorte, qui puissent être perçus sans que, plus ou moins, l'Etat s'immisce dans le fonctionnement de ces entreprises. Parfois l'immixtion devient gestion totale ou participation à la gestion. C'est le cas des monopoles fiscaux (voir tome II, livre VI, chap. II); c'est le cas des entreprises dans lesquelles l'Etat se réserve, en même temps qu'une part dans les bénéfices et pour assurer l'exacte rentrée de cette part, un contrôle sur la gestion.

7° Une guerre qui, comme la guerre de 1914, met en mouvement toutes les forces nationales et met en jeu l'existence même de la nation, crée un milieu extrêmement favorable aux interventions de l'Etat. En fait, au cours de la guerre de 1914, dans les divers pays belligérants, beaucoup d'interventions nouvelles de l'Etat se sont produites. Il a fallu développer énormément et rapidement la production des armes, des munitions, des explosifs, et aucun des pays belligérants, sauf l'Allemagne, n'y était préparé. D'autre part, la guerre sous-marine a jeté la perturba-

tion dans les transports maritimes et rendu nécessaires des mesures relatives à l'affrètement. Tantôt l'Etat a entrepris lui-même les industries et commerces indispensables à la conduite des opérations et à l'approvisionnement national, tantôt il a eu recours à des prêts, subventions, garanties d'intérêts. Il s'est fondé des entreprises dans lesquelles l'Etat était à la fois participant aux apports en capital et participant aux bénéfices. Ces interventions de l'Etat pendant la guerre, en France et ailleurs, ont soulevé de vives critiques et renforcé les arguments traditionnels contre l'étatisme; elles ont abondé en erreurs graves et en résultats malheureux. Encore faudrait-il tenir compte, pour être équitable, de l'extrême difficulté des circonstances. Mais, si peu heureuses qu'aient été les initiatives économiques de l'Etat pendant la guerre, de telles initiatives étaient inévitables, et il y aurait eu plus d'inconvénients à s'en abstenir qu'il n'y en a eu à les prendre. D'une part, au cours d'une guerre comme celle de 1914, les conditions d'un régime de concurrence des entreprises privées entre elles font défaut; la concurrence implique des facilités de communication, des marchés amples et libres de matières premières, de produits fabriqués et de main-d'œuvre, toutes choses que l'état de guerre avait, dans une large mesure, supprimées; dans le milieu économique né de la guerre, les monopoles de fait trouvaient les éléments les plus propres à leur développement. D'autre part, le problème économique à résoudre n'était plus celui du temps de paix. En temps de paix, il s'agit de satisfaire des besoins qui se forment et se manifestent librement, dans un milieu assez riche pour que les besoins essentiels de la société économique soient à peu près assurés d'être satisfaits. En temps de guerre, il s'agit de gagner la guerre, d'aménager les ressources du pays, et des ressources diminuées, de façon à fournir aux armées le matériel dont elles ont besoin, à la population civile de quoi la maintenir en suffisant état, physiquement et moralement, autant que les ressources disponibles le permettent. C'est, en plus grand, l'état de fait qui existe dans une ville assiégée.

§ 2. — L'aménagement rationnel des forces productives nationales. Exemple tiré de la législation des mines.

Voilà déjà un vaste domaine ouvert aux interventions économiques de l'Etat et qui n'empiète pas sur celui des individus. Il y en a un autre encore. L'Etat ne peut pas se désintéresser de l'usage qui est fait de ces forces productives et de cet outillage

collectif qui sont la source même des richesses nationales; c'est une partie de son rôle que de veiller à leur conservation, à leur bon aménagement, à leur développement. Par exemple, l'appareil des communications et des transports est une partie de l'outillage collectif indispensable à la prospérité des entreprises privées; nous avons vu (*supra*, livre II, chap. VII) les interventions de l'Etat dans ce domaine. De même les richesses minières, sources de force et de lumière, réservoirs de matières premières, forment un patrimoine à l'aménagement duquel l'Etat a l'obligation de veiller; de même encore, les eaux et les forêts. Ce sont là des richesses qui forment la substance ou fournissent les conditions du développement de toutes les autres; ce sont les éléments durables de la vie économique de la nation. Il faut, pour leur aménagement et leur exploitation, des vues d'avenir, d'un avenir lointain dont ce n'est pas l'affaire des individus d'avoir le souci. L'Etat seul est constitué de manière à apporter ici les vues d'ensemble et les soucis d'avenir en accord avec la permanence de la vie nationale.

La législation relative aux mines va nous offrir un exemple très propre à mettre en lumière la fonction économique de l'Etat, et l'application des idées qui viennent d'être exposées.

L'industrie minière est placée dans des conditions spéciales et qui justifient une intervention de la puissance publique; tandis que l'agriculture produit des biens qui se renouvellent, l'industrie minière extrait du sol des biens qui ne se renouvellent pas, qui sont le produit du travail séculaire des forces naturelles. En outre, les richesses minérales sont la plupart du temps cachées; leur exploitation comporte à la fois des chances d'un gain prodigieux et d'énormes risques de perte; les industries extractives participent des jeux de hasard. L'intérêt social exige une exploitation active des gisements miniers et une exploitation rationnelle tirant des gisements tout ce que la technique permet d'en tirer et évitant de gaspiller cette richesse limitée en quantité et non renouvelable. Le problème étant ainsi posé, les diverses législations positives y apportent des solutions de valeur inégale (1).

1° La solution la moins satisfaisante paraît être celle qui consiste à appliquer le principe juridique de l'accession : le propriétaire de la surface est propriétaire des substances minérales con-

(1) On trouvera des renseignements assez étendus sur les législations étrangères dans le rapport du député Maurice Ajam au nom de la Commission des mines, Chambre, session de 1911, n° 1172.

tenues dans le sol, à quelque profondeur que ce soit, alors même qu'il ne les connaissait pas et n'a rien fait pour les découvrir. Appliqué aux carrières, ce qui est le cas en France, le principe de l'accession peut se défendre parce que les carrières affleurent en général à la surface; mais, pour les mines, il a l'inconvénient grave d'en attribuer la propriété à des gens souvent incapables de l'exploiter, soit faute de connaissances techniques, soit faute de capitaux, et de découper cette propriété sur le même patron que celle de la surface, ce qui va à l'encontre des convenances d'une exploitation rationnelle. C'est pourtant le système appliqué en Angleterre, sauf aux mines d'or et d'argent; aux Etats-Unis, mais seulement sur les terres appartenant aux particuliers; dans la Russie d'avant la guerre, avec la même restriction; il n'a pas empêché dans ces pays un grand développement de l'industrie minière. Les sociétés constituées pour l'exploitation des mines traitent avec les propriétaires de la surface, achètent ou louent le droit d'exploiter. Mais cela charge l'exploitation minière de frais et de redevances souvent bien lourds et peut conduire, s'il s'agit de baux insuffisamment longs, à une exploitation hâtive et peu ménagère des ressources naturelles. Il n'est pas conforme à l'intérêt social de reconnaître au propriétaire de la surface un droit qui constitue pour lui un enrichissement sans cause et pour la collectivité une charge sans compensation.

2° Une seconde solution consiste à attribuer la propriété de la mine à celui qui en a découvert l'existence, à l'inventeur; c'est le système de l'occupation. Se rattachent à ce type de solution, la loi prussienne de 1865, les législations saxonne, autrichienne, celle des colonies françaises, celle appliquée aux Etats-Unis et en Russie pour les terres qui sont propriétés publiques. Le système de l'occupation est évidemment pour l'exploitation minière un puissant stimulant. Il soulève toutefois d'assez graves difficultés, parce que ni le fait qui constitue la découverte de la mine n'est aisé à définir, ni la délimitation de la découverte n'est aisée à faire. D'ailleurs l'explorateur heureux n'est pas nécessairement le meilleur exploitant.

3° La législation française (lois du 21 avril 1810 et du 9 septembre 1919) consacre un troisième système, celui de la concession. L'Etat attribue la propriété de la mine à un concessionnaire qui a, non seulement le droit, mais l'obligation d'exploiter. En fait, ce concessionnaire est le plus souvent l'inventeur de la mine, et c'est en vue d'obtenir la concession que les prospecteurs de mines se mettent en campagne; mais l'inventeur n'a pas un droit acquis

à la concession, et le choix du concessionnaire est pour l'administration concédante un acte discrétionnaire; s'il est évincé, l'inventeur n'a droit qu'à une indemnité fixée par l'administration et payée par le concessionnaire. De son côté, le propriétaire de la surface a droit à une redevance. Ainsi sont réglées les situations respectives des divers intéressés. Le système de la concession est très souple; il permet d'attribuer l'exploitation minière à la personne qui paraît être le mieux en situation de la diriger rationnellement; il a donné en pratique de bons résultats.

D'après la loi de 1810, la concession était faite à titre de propriété, et de propriété perpétuelle. La loi de 1919 évite de se servir du mot de propriété; elle énonce seulement qu'il s'agit d'un droit immobilier susceptible d'hypothèque; ce qui est plus important, c'est que ce droit, de quelque nom qu'on l'appelle, n'est plus perpétuel. La concession n'est plus faite que pour une durée limitée, et la raison qu'on en a donnée est qu'il ne faut pas instituer au profit du concessionnaire un droit dont on ne peut pas mesurer le contenu économique; en limitant la durée de la concession, on diminue le risque de confier au concessionnaire un avantage quasi illimité. Mais, en fait, pour que le concessionnaire puisse engager les dépenses nécessaires à la mise en valeur de la mine, il faut qu'il ait devant lui un assez long espace de temps. La loi de 1919 fixe une durée de 99 ans pour les gisements de houille et de lignite, et de 50 ans au minimum pour les autres gisements; la mine fait retour à l'Etat à l'expiration de la concession (1).

Dans le système de la concession se pose la question de savoir si la concession sera à titre gratuit ou à titre onéreux. Il est légitime qu'elle soit à titre onéreux s'il se trouve des concessionnaires disposés à accepter cette condition; il serait, d'autre part, contraire à l'intérêt social que les conditions imposées fussent assez lourdes pour écarter les capitaux et les dissuader de courir les risques des entreprises minières. La part réclamée par l'Etat au nom de la collectivité dans ces entreprises peut l'être sous diverses formes.

a) Sous la forme d'un impôt distinct des impôts généraux et

(1) La loi de 1919 prévoit le cas d'exploitation directe par l'Etat; elle prévoit aussi que la concession peut être accordée à un département, à une commune, à un syndicat professionnel. Sur cette loi et les modifications qu'elle a apportées au régime de la loi de 1810, on consultera l'étude publiée dans la *Revue du droit public*, 1920, par notre collègue Rolland : *Les nouvelles concessions de mines.*

frappant spécialement les exploitations de mines. En France, l'Etat perçoit une redevance assez élevée.

b) Sous la forme d'un prix de vente de la concession. La loi prussienne de 1907 a posé ce principe (1).

c) Sous la forme d'un partage des bénéfices, ce qui paraît être le mode le mieux adapté au caractère aléatoire des exploitations minières. En France, depuis 1912, l'Etat a subordonné l'octroi de la concession à l'acceptation par le concessionnaire de clauses relatives à un partage des bénéfices, chose d'ailleurs contraire à la loi sous le régime de la loi de 1810 (2). La loi de 1919 a régularisé cette pratique; il n'est plus accordé de concession qu'avec participation de l'Etat aux bénéfices, participation sur laquelle un prélèvement de 25 % est fait au profit du personnel.

4° Il y a enfin une quatrième solution possible, qui est l'exploitation des mines par l'Etat. Comme solution partielle appliquée à quelques mines seulement, on la rencontre, par exemple, en Prusse : l'Etat exploite une certain nombre de mines, dites mines fiscales. Ce n'est là qu'un des cas d'un mode d'action possible de l'Etat, l'exploitation en régie directe, dont il y a beaucoup d'autres exemples; la valeur en sera appréciée dans le cours de ce chapitre (3).

Les réflexions qui viennent d'être présentées à propos de la législation minière peuvent aussi trouver leur place à propos d'autres parties de la législation économique. Il est légitime et nécessaire que les Etats aient, par exemple, une politique hydraulique, soit qu'il s'agisse de l'usage de l'eau pour l'irrigation des terres, soit qu'il s'agisse de son emploi comme force motrice; mais cette politique peut différer sensiblement selon les circonstances propres à chaque pays (4). Il y a place également pour

(1) H. Rossignol, *De quelques tentatives du gouvernement prussien pour étendre son influence sur la propriété minière*, thèse Paris, 1908.

(2) Le détour juridique employé a été celui des offres de concours, censément faites par le concessionnaire et accueillies par l'Etat.

(3) Sur ce point, on pourra consulter Henry Gréard, *L'exploitation des mines par l'Etat dans le royaume de Prusse*, thèse Paris, 1912.

(4) Sur la politique hydraulique aux Etats-Unis, consulter le rapport Tavernier, *Annales du ministère de l'Agriculture*, 1909, fasc. 39; sur la péninsule ibérique et sur l'Afrique du Nord, l'ouvrage de Jean Brunhes, *L'irrigation, ses conditions géographiques, ses modes et son organisation dans la péninsule ibérique et dans l'Afrique du Nord*, Paris, 1902. La Société d'études législatives a discuté en 1902 la question de la « houille blanche », les mesures législatives à prendre pour le captage et l'utilisation des forces motrices

une politique forestière; encore que le rôle des forêts dans l'économie nationale ne soit pas, sur certains points, clairement déterminé, en ce qui concerne par exemple l'influence qu'elles peuvent exercer sur le climat et sur le régime des eaux, il est cependant trop considérable pour que l'Etat s'en désintéresse (1). Toute législation économique soulève des problèmes complexes et dont les termes peuvent changer rapidement. Ce qu'il s'agit seulement de marquer ici, c'est le droit et même l'obligation pour l'Etat d'avoir une politique économique définie sur toutes ces questions : non pas qu'il lui appartienne de remplir le rôle que l'initiative privée peut tenir, mais il a son rôle propre qui est de défendre les intérêts de la communauté.

SECTION IV

Dans ce domaine très étendu et varié des interventions économiques de l'Etat, les moyens d'action dont l'Etat se sert ne sont pas toujours les mêmes. On peut les ramener aux quatre types que voici.

1° L'Etat se borne au rôle de conseiller; il use de son influence et de son prestige pour s'efforcer de diriger les initiatives privées dans le sens qui lui paraît le plus conforme à l'intérêt général.

2° L'Etat donne des encouragements moraux et matériels, ce qui est une forme plus accentuée des conseils. Nous en avons cité des exemples (récompenses honorifiques, subventions, exemptions d'impôt, prix décernés dans les concours et expositions...).

3° L'Etat trace, par des lois et règlements, le cadre juridique dans lequel se mouvra l'initiative privée. Les règles qui forment ce cadre juridique ont, selon les cas, le caractère de règles interprétatives ou celui de règles impératives. Dans le premier cas, le cadre juridique est offert, non imposé, aux intéressés; ils peu-

des cours d'eau; on trouvera une série de rapports et de documents sur la question dans le *Bulletin de la Société d'études législatives*, t. I et II. La loi du 16 octobre 1919 a réglementé les conditions d'exploitation des entreprises formées pour l'utilisation de l'énergie hydraulique, et institué un régime de concessions inspiré des mêmes principes que le régime des concessions minières prévu par la loi du 9 septembre 1919. Cf. sur ce point l'étude de notre collègue Rolland dans la *Revue du droit public*, 1920 : *L'utilisation de l'énergie hydraulique*.

(1) Madelin, *Les restriction légales au droit de propriété forestière privée en France, en Allemagne, en Autriche-Hongrie et en Suisse*, thèse Paris, 1905.

vent en faire un autre au moyen des conventions passées entre eux et écarter les règles que la loi ne donnait que comme l'expression probable de leur volonté. Dans le second cas, la règle est imposée; on ne peut l'écarter; l'Etat ordonne ou bien il défend.

4° L'Etat érige une exploitation en service public au lieu de lui laisser, ce qui est le droit commun, le caractère d'exploitation privée. Cette méthode d'action soulève des questions importantes et fera l'objet de la présente section.

§ 1. — L'entreprise érigée en service public. La régie directe. La régie intéressée. La concession.

La notion de service public substituée à celle d'entreprise privée comporte des degrés; en allant du plus au moins, il y a trois modes de réalisation de la notion de service public.

1° L'Etat gère lui-même l'exploitation, par ses fonctionnaires et agents, en y engageant son propre capital; il exploite des mines, des chemins de fer, il fabrique du tabac, des allumettes, du gaz, de l'électricité. C'est la régie directe.

2° L'Etat confie l'exécution du service à un régisseur. Le régisseur n'est pas un fonctionnaire. Il apporte une partie du capital d'exploitation, parfois la totalité. Il fait exécuter le service par ses agents. Le contrat passé entre l'Etat et le régisseur assure à celui-ci un minimum de rémunération, pour son activité personnelle et pour les capitaux qu'il apporte. Il détermine d'autre part un maximum, car le régisseur, qui est soustrait aux risques habituels des exploitations, ne peut pas prétendre aux chances de gains sans limite. Entre le minimum et le maximum, la rémunération du régisseur varie avec les résultats de sa gestion, de telle sorte qu'il ait intérêt à gérer le mieux possible. C'est la régie intéressée. Avec cette méthode, l'Etat n'a plus la responsabilité directe ni la charge immédiate du service public. Mais il en garde le contrôle étroit; souvent il a fourni une partie du capital; il prend part aux bénéfices et aux pertes de l'exploitation (1).

3° L'Etat prépose un exploitant, avec une charte déterminant les devoirs et les droits de cet exploitant, soit à l'égard de l'Etat lui-même, soit à l'égard du public. C'est la concession, terme qui n'est pas pris ici dans la précision rigoureuse de son acception juridique, celle-ci variant d'ailleurs selon les législations et, dans la même législation, parfois selon les cas. Le caractère économique essentiel de la concession, c'est que le concessionnaire est un entrepreneur qui exploite avc son capital et à ses risques, tandis que dans le régime de la régie directe, le capital appartient et les risques incombent à l'Etat. Mais la concession se prête parfaitement à des combinaisons financières (subventions, garanties d'intérêt, redevances, participation aux bénéfices) qui établissent une sorte d'association entre le concédant et le concessionnaire: c'est le cas en France pour les chemins de fer concédés, comme nous l'avons vu précédemment. D'ailleurs, le régime de la concession est lui-même une chose qui comporte bien des diversités. Les droits et les devoirs respectifs de l'Etat et du concessionnaire, déterminés par la loi ou par le cahier des charges, peuvent être conçus de façons assez différentes, d'où il suit que le degré d'indépendance du concessionnaire est loin d'être toujours le même.

(1) A vrai dire, la régie intéressée n'est pas un type économique parfaitement défini. Elle est quelque chose d'intermédiaire entre la régie directe et la concession, se rapprochant tantôt plus de l'une, tantôt plus de l'autre.

La forme des sociétés par actions, qui est pratiquement toujours employée par les entreprises chargées d'un service public, donne beaucoup de souplesse aux relations de l'Etat et de l'entreprise. L'Etat qui concède l'exploitation d'un service à une société peut en prendre des actions et avoir ainsi les droits attachés à la qualité d'actionnaire, faire entendre sa voix dans les assemblées et avoir des représentants dans les conseils d'administration ou de surveillance (1).

§ 2. — La régie directe. Industrialisme d'Etat et industrialisme municipal.

Les exploitations directes de l'Etat ou des villes se prêtent mal à un tableau d'ensemble parce qu'il y a de grandes diversités d'un pays à l'autre. On ne peut ici indiquer que les points essentiels (2).

(1) Sur les combinaisons de ce genre dans certaines municipalités allemandes, voir Raffalovich, *Les régies municipales intéressées en Allemagne*, in *Economiste français*, 1912, 2e semestre. Cf. Kœppelin, *Le Système dit d'économie mixte dans les entreprises publiques en Allemagne*, in *Revue d'économie politique*, 1920.

(2) Bourguin, *op. cit.*, chap. XVI; Leroy-Beaulieu, *L'Etat moderne et ses fonctions*, 4e édit., Paris, 1911; Wagner, *op. cit.*, t. III, liv. VI; Bouvier, *Les régies municipalcs*, Paris, 1910; Yves Guyot, *La gestion par l'Etat et les municipalités*, Paris, 1913; *Bulletin de l'Institut international de statistique*,

Pour ce qui est de l'Etat proprement dit, les exploitations qu'il dirige ont des origines multiples.

1° Les unes sont traditionnelles, elles s'expliquent par le fait que l'Etat a été originairement un patrimoine royal ou seigneurial composé de biens fonciers; beaucoup d'Etats ont un domaine forestier important; quelques-uns ont des mines, des domaines agricoles; les Etats allemands, notamment la Prusse, sont de grands propriétaires fonciers; la Russie impériale l'était aussi. Certaines exploitations industrielles, comme par exemple en France la manufacture de Sèvres et celle des Gobelins, sont aussi un legs du passé.

2° D'autres exploitations sont établies pour les besoins mêmes des services publics, notamment des services militaires : arsenaux de la marine ou de la guerre, fabriques d'armes, fonderies; beaucoup d'Etats, pour leur matériel d'armement, en même temps qu'ils s'adressent à l'industrie privée, ont des exploitations en régie qui peuvent leur servir, si elles sont bien conduites, à contrôler et à régulariser les prix demandés par leurs fournisseurs.

3° D'autres exploitations ont un caractère nettement fiscal; leur objet principal, sinon exclusif, est le rendement financier. Tels sont, en France, le monopole du tabac et celui des allumettes, qui donnent un bénéfice net, le premier d'environ 800 millions de francs, le deuxième de 40 à 45 millions de francs. En Suisse, il y a un monopole de l'alcool, mi-fiscal, mi-hygiénique; ces deux fins se contredisent d'ailleurs, car l'intérêt fiscal pousse à l'extension de la consommation de l'alcool, et l'hygiène publique se trouverait bien de sa suppression; dans la Russie d'avant la guerre, il y avait aussi un monopole de l'alcool. En général, les exploitations à caractère fiscal sont érigées en monopoles, bien que ce ne soit pas un caractère nécessaire, et le prix de vente est majoré d'une quantité plus ou moins forte qui représente un impôt perçu sur le consommateur.

4° Enfin, il y a des exploitations d'Etat qui, bien qu'elles puissent en fait procurer et, dans certains cas, procurent des bénéfices, n'ont pas cependant pour objet principal le rendement financier. Leur objet est l'organisation d'un service public. C'est

t. XIX, 1re livraison, *Statistique des exploitations industrielles de l'Etat et des municipalités; Schriften des Vereins für Sozialpolitik*, t. CXXVIII à CXXX et CXXXII; Payen, *Les monopoles*, Paris 1920. On trouvera dans la revue mensuelle *Les Annales de la régie directe* (Genève) de nombreux documents et études.

le cas des exploitations de chemins de fer par l'Etat et des exploitations postales, téléphoniques et télégraphiques. En fait, les Etats qui exploitent un réseau de chemins de fer cherchent à en tirer des bénéfices; au contraire, les postes, les téléphones et les télégraphes étaient, en général, dans les années qui ont précédé la guerre, exploités au prix de revient. Mais pour les chemins de fer comme pour les postes, le rendement financier n'est pas l'objet essentiel; ce sont des exploitations dont le caractère est plutôt économico-social que financier. On peut ranger dans la même catégorie les monopoles en matière d'assurances que certains Etats ont institué : l'Italie a institué, par une loi du 4 avril 1912, le monopole des assurances sur la vie; l'Uruguay a institué, par une loi du 26 décembre 1911, le monopole des assurances sur la vie, contre l'incendie et contre les accidents du travail. Il est d'ailleurs parfois difficile de discerner si une exploitation d'Etat a un caractère plutôt fiscal ou plutôt économico-social, et s'il faut la ranger dans notre troisième ou notre quatrième catégorie; cela dépend tout autant de la façon dont l'exploitation est conduite que des intentions avouées lors de l'institution, et le caractère peut se modifier au cours même de l'exploitation.

Les communes urbaines ont, comme l'Etat, des exploitations; mais leur activité économique est de date plus récente que celle de l'Etat et elle n'a pris une réelle importance que dans le dernier quart du XIXe siècle. Il y a divers faits qui ont poussé les communes dans la voie de l'activité économique. Dans ces grandes agglomérations urbaines qui se sont développées au XIXe siècle, des besoins nouveaux sont nés: besoin de salubrité et d'hygiène, besoin de sécurité, besoin de transports faciles et rapides dans l'intérieur de la ville et jusqu'à ses portes, besoin de lumière dans les rues et dans les habitations, la vie urbaine empiétant sur les nuits. Communauté humaine plus restreinte que l'Etat et plus condensée, la ville devait être tentée de se considérer comme une sorte de vaste société coopérative et chercher à organiser certains services économiques sans vue de profit pécuniaire, pour l'avantage commun des habitants. D'autre part, les villes ont de grands besoins d'argent; certaines exploitations économiques leur ont paru être un moyen d'en gagner et de soulager d'autant le contribuable. Ce qui les a poussées encore dans cette voie, c'est que certains des services indispensables aux habitants des villes ne peuvent pas être organisés selon le principe de concurrence; pour les services qui comportent des installations fixes sur le sol ou dans le sous-sol de la voie publique, adductions d'eau,

de gaz, d'électricité, il arrive presque nécessairement ce qui arrive pour les chemins de fer; la concurrence n'est pas durable, elle aboutit à des absorptions, à des ententes et à la constitution de monopoles de fait; bien des villes ont préféré établir à leur profit un monopole de droit. Ce sont là les causes principales qui ont formé l'industrialisme municipal.

Cet industrialisme municipal est d'ailleurs très inégalement développé selon les pays. Parmi les pays où il l'est le plus, il faut citer l'Angleterre, l'Allemagne, l'Autriche, la Suisse. En France, il l'est fort peu, soit à raison de certaines difficultés juridiques qui en ont empêché l'extension (1), soit parce que le laisser-aller de beaucoup de services publics fait juger peu désirable cette extension. D'une façon générale, l'industrialisme municipal paraît être plutôt en régression qu'en progrès.

Il y a trois catégories d'exploitations où l'industrialisme municipal est très développé : les adductions et distributions d'eau; les services de production et de distribution de gaz et d'électricité; les services de transport en commun, omnibus, tramways, chemins de fer métropolitains. Ce sont les régies municipales des eaux qui sont le plus répandues, à raison de la simplicité technique du service et des exigences impérieuses de l'hygiène publique. En dehors de ces trois catégories de services, on n'en trouve pas où l'industrialisme municipal ait pris une très grande ampleur, mais il y a dans des directions variées des expériences intéressantes, qui touchent aux principaux ordres de besoins. En matière d'habitation, un certain nombre de villes, notamment en Angleterre, ont entrepris la construction de maisons à bon marché; elles paraissent y avoir été conduites par l'exécution de vastes opérations de voirie qui jetaient par terre des quartiers insalubres et posaient le problème de loger les habitants expulsés. En matière d'alimentation, on trouve des exemples de boulangeries et de laiteries municipales, bien plus rarement des boucheries, la boucherie étant un commerce difficile. Pour ce qui touche à la santé publique, il y a un assez grand nombre de lavoirs et de bains municipaux, quelques pharmacies municipales, voire des essais de municipalisation du corps médical. Mais il n'y a de mouvement vraiment important que dans l'ordre des trois catégories d'exploitations qui ont été citées les premières, et cela s'explique par le fait que pour ces trois catégories d'exploitations le principe de la concurrence n'agit pas normalement; cette cir-

(1) Ces difficultés sont exposées et discutées par Bouvier, *op. cit.*

constance fournit à l'industrialisme municipal une base solide qui lui manque partout ailleurs (1).

Il y a une grande et ancienne querelle entre la régie directe et la concession. Parfois même, il a semblé que toute la question de l'étatisme économique se ramenait à cela. Nous allons chercher à déterminer le fort et le faible de ces deux méthodes; il ne faut pas oublier, en discutant cette question, qu'en fait le droit positif permet bien des modalités d'exploitation qui forment la transition entre le régime de la régie et celui de la concession.

§ 3. — Les mérites et défauts comparés de la régie directe et de la concession.

Le régime de la concession présente l'avantage essentiel de mettre en jeu ce qui est la force économique par excellence, force éprouvée, contrôlée sans cesse par ses résultats, celle de l'intérêt personnel. Le concessionnaire, individu ou société, est un entrepreneur qui cherche à réaliser un profit, et cela est pour l'exploitation un élément de sérieux et d'activité, une incitation à pratiquer les bonnes méthodes économiques. En outre, l'entreprise concédée assume les risques; toute exploitation en comporte, c'est la contre-partie du profit, et l'Etat qui veut exploiter directement pour avoir le profit s'expose par cela même aux risques. Enfin, la concession n'exclut nullement la participation du concédant aux avantages financiers éventuels; une concession bien

(1) Toutes les fois que l'Etat et les communes exploitent en régie directe, faut-il parler de socialisme d'Etat et de socialisme municipal? Ce n'est qu'une question de terminologie, mais pas tout à fait dénuée d'intérêt. Si l'on prend comme point de départ que l'Etat ne doit se permettre aucune activité économique, évidemment toute exploitation en régie sera du socialisme. Mais le mot paraît tout à fait impropre à ceux qui considèrent que, même dans une économie fondée sur le principe individualiste, l'Etat a des fonctions économiques à remplir. Il y a cependant dans certaines exploitations de l'Etat ou des municipalités un principe d'organisation en antagonisme avec le principe individualiste. L'organe essentiel d'une économie individualiste, c'est l'entreprise instituée en vue du profit. Quand l'Etat ou la commune exploitent en vue du profit, ce qui est le cas des exploitations fiscales, ils ne s'écartent pas sensiblement du mode d'organisation prédominant. Au contraire, quand ils exploitent sans vue de profit, au prix de revient, pour l'avantage commun de tous les citoyens, il y a là un mode d'organisation nouveau qui, s'il était généralisé, modifierait essentiellement notre économie; c'est une nouveauté analogue à celle que renferme l'exploitation coopérative. On peut exprimer cet *aliquid novi* en parlant de socialisme d'Etat ou de socialisme municipal.

faite peut, toutes les fois que la nature de l'exploitation s'y prête, contenir des clauses qui, sous forme de participation aux bénéfices, de redevance, ou d'autres encore, associent financièrement le concédant au concessionnaire.

Par contre, le régime de la concession est malaisé à bien mettre au point. Si le concédant demande trop peu au concessionnaire, soit comme garanties envers le public, soit comme avantages financiers, il sacrifie indûment l'intérêt général; s'il demande trop, le résultat est le même, parce qu'il risque de ne plus trouver de concessionnaires sérieux et aptes à assurer le service public ou, s'il en trouve, il gêne leur gestion par des exigences abusives (1). Il faut ici plus d'esprit d'équité et de largeur d'esprit que de raideur administrative et d'affectation de malveillance démocratique envers le capital. Au cours de l'exécution du contrat, les rapports du concédant et du concessionnaire deviennent parfois difficiles; il peut y avoir des dissentiments, des procès, dont le public, en définitive, pâtit sous une forme ou sous une autre; il y a eu, par exemple, dans les dernières années du XIXe siècle, des dissentiments prolongés et retentissants entre la ville de Paris et ses concessionnaires pour les omnibus et pour le gaz. Un attelage à deux comme la concession se mène moins facilement qu'un attelage simple comme l'entreprise purement privée ou la régie directe. Là où le régime de la concession paraît le moins propre à réussir, c'est dans les cas où les conditions du service sont telles que le concessionnaire ne peut pas en tirer un profit normal, et qu'il ne peut subsister que moyennant une subvention ou une garantie d'intérêt permanente, fournie par le concédant; l'intérêt personnel pousse alors le concessionnaire, moins à améliorer l'exploitation et à satisfaire de mieux en mieux le public (puisque, par hypothèse, les recettes restent toujours au-dessous du niveau qu'il faudrait pour laisser un profit), qu'à rogner sur les dépenses et à ruser avec les clauses du cahier des charges. Cependant, même dans ce cas, on peut arriver à trouver des combinaisons satisfaisantes (2). Une autre hypothèse peu favorable à la concession est celle du monopole fiscal à tarifs majorés et renfer-

(1) Dans les contrats avec les grandes compagnies de navigation chargées des services postaux, l'Etat anglais est plus large que l'Etat français et il obtient ainsi un service meilleur. Cf. G. Michon, *Les grandes compagnies de navigation anglaises*, thèse Paris, 1913.

(2) Il y a lieu de se référer sur ce point à l'étude faite par M. Colson des modes du concours financier fourni aux compagnies secondaires de chemins de fer en France, *Cours d'économie politique*, liv. VI, chap. VII.

mant une forte part d'impôt, comme le monopole du tabac et celui des allumettes en France; la majoration des tarifs provoque chez le consommateur la fraude et nécessite, par suite, des mesures de contrôle que le public supporte mieux de la part des agents de l'Etat que de ceux du concessionnaire.

La régie directe évite les frictions entre concédant et concessionnaire. Elle laisse à l'Etat ou à la commune la maîtrise des tarifs; ceux-ci peuvent être aménagés soit en vue du bénéfice pécuniaire, soit en vue de l'avantage économique de la communauté, l'exploitation étant faite dans ce cas au prix de revient ou même à perte. Elle permet de faire profiter immédiatement le public, sous forme d'abaissement des tarifs ou d'extension des services, ou sous toute autre forme, des progrès techniques qui viendraient à être réalisés, alors que ce point est un des plus difficiles à régler dans le régime de la concession. Elle donne enfin à l'Etat ou à la commune les chances de plus-value qui naissent du progrès même de la richesse publique : toute exploitation plongée dans un milieu qui prospère et grandit profite de cette prospérité et de cette croissance, et cette plus-value indépendante du mérite de l'exploitant peut être extrêmement élevée. Il est vrai que, même dans le régime de la concession, en faisant celle-ci relativement courte, ou en y insérant une faculté de rachat, on arrive à réserver au concédant une grande partie de la plus-value.

Voici, par contre, les défauts très graves de la régie directe.

A. La comptabilité publique est soumise à des règles qui ne sont pas les mêmes que celles de la comptabilité commerciale. Alors qu'il serait nécessaire que la situation financière vraie des régies d'Etat ou municipales fût établie et visible à tout moment pour le public, en fait il est souvent très difficile de l'établir (1).

B. Il manque aux régies directes un moteur économique d'une énergie suffisante. Tandis que l'entreprise concessionnaire est mue par le désir du profit et la crainte de compromettre le capital engagé, la régie directe est exempte de ces préoccupations; elle dispose des ressources fournies par le budget de l'Etat ou de la commune, c'est-à-dire par le public, et il est certain, en fait, qu'on est beaucoup moins ménager des ressources de cette sorte que des siennes propres. Les administrations publiques et les assemblées politiques qui les contrôlent n'ont pas le souci de la

(1) Schelle, *Comptes des exploitations industrielles de l'Etat*, in *Journal des économistes*, 1910.

prudente et parcimonieuse gestion au même degré que les entreprises privées; parfois même elles ne l'ont à aucun degré. On a dit, il est vrai, que la société anonyme, ce qui est presque toujours la forme des entreprises concessionnaires, ne différait pas beaucoup sur ce point des régies directes. Cela est inexact. Sans doute les sociétés anonymes, du moins les grandes, peuvent souffrir de quelques-uns des mêmes défauts que les administrations publiques : le formalisme, une certaine lourdeur bureaucratique, la dispersion des responsabilités. Mais le fait qu'elles ont à lutter pour maintenir et améliorer leur situation économique les empêche de tomber au degré d'indolence et d'incurie où sont exposées à tomber les régies; la lutte est une chose saine, source de bien des vertus économiques. La société anonyme qui commet des fautes dans l'exploitation les paie sur son capital; la régie les paie sur le capital d'autrui; cela fait une sensible différence (1).

C. Les plus graves défauts des régies directes viennent de ce qu'elles dépendent de l'Etat ou de la commune, organismes politiques; au lieu d'être conduites selon les principes techniques dégagés et vérifiés par la pratique économique, elles le sont ou risquent de l'être selon des considérations étrangères au succès de l'exploitation. De là sortent bien des conséquences fâcheuses.

1° Dans les Etats qui n'ont pas su instituer de pouvoir stable, les perpétuels changements dans la direction supérieure, empêchant l'unité et la continuité des desseins, sont très préjudiciables aux entreprises publiques. Il est vrai que les techniciens placés à la tête des régies ne participent pas à l'instabilité des ministres de qui ils dépendent; mais, ou bien ceux-ci entendent exercer réellement l'autorité qui leur est dévolue, et alors les services reçoivent des directions générales successives et parfois contradictoires, ou ils renoncent à l'exercer, mais il n'est pas bon que les techniciens placés à la tête des services soient ainsi soustraits à tout contrôle sérieux.

2° D'autre part, plus ou moins dominée par des considérations

(1) Il est très instructif à cet égard de comparer la gestion des chemins de fer allemands, qui sont une régie excellemment administrée, ou du moins qui l'étaient avant la guerre, et celle des chemins de fer français concédés; la comparaison est à l'avantage des chemins de fer français. Cf. Colson, *Cours d'économie politique*, liv. VI, chap. VI. L'énorme accroissement des dépenses sur le réseau racheté de l'Ouest fournit une autre comparaison intéressante; sur ce point, Colson, *Revue des questions de transport*, in *Revue politique et parlementaire*, 1911, IV. On trouvera d'autres éléments de comparaison dans le rapport précité de MM. Maunoury et Dutreil, sur les chemins de fer (Chambre, 12e législature, 1920, nos 1497 et 1498).

politiques, la régie pourra éprouver de la peine à résister à des demandes peu justifiées du public. En matière de chemins de fer, de tramways, de gaz, d'électricité, le public est porté à réclamer des services multipliés, nombreux, commodes, aux prix les plus bas. Le côté financier de l'exploitation lui est peu familier et généralement ne le préoccupe guère. Sans doute, il n'est pas toujours illégitime que dans une régie le rendement financier soit subordonné à d'autres considérations; cela est, dans certains cas, une conduite raisonnable; mais, dans d'autres cas, elle ne l'est pas; c'est une question à trancher selon les circonstances, et notamment selon la situation financière de l'Etat ou de la commune. Le danger est que la régie est disposée à la trancher plutôt dans le sens de l'intérêt électoral que dans le sens de l'intérêt général.

3° Dans les Etats démocratiques, il y a chance que la qualité du haut personnel des services publics soit assez souvent inférieure à ce qu'elle est dans les grandes entreprises privées, parce que la pression des idées égalitaires empêche d'attacher aux emplois dirigeants la rémunération qu'il faudrait pour attirer et retenir les hommes de talent. L'observation vaut pour tous les emplois d'Etat où il faut une intelligence quelque peu supérieure au commun. L'intelligence est une denrée très haut cotée sur le marché du travail, et l'Etat ne veut acheter qu'au rabais. Sans parler même des affaires ni des professions libérales qui, ouvrant des perspectives illimitées de gains et d'honneurs, attirent ce qui, parmi les jeunes hommes, a le plus d'ambition et de confiance en soi, et pour s'en tenir à l'ordre des emplois salariés, les entreprises privées font à leur haut personnel des conditions qui dépassent de beaucoup ce que le préjugé égalitaire permet à l'Etat de proposer. Il s'est formé, avec le développement des sociétés par actions, une aristocratie de fonctionnaires privés, considérable par la valeur des hommes, par l'ampleur de leur rémunération, par leur prestige, et qui s'enrichit de tous les talents que l'Etat rebute parce qu'il ne peut pas les payer à leur prix (1).

(1) Le déclin des fonctions publiques en France, depuis les dernières années du XIXe siècle, bien que les causes n'en soient pas toutes d'ordre économique, peut être cité comme un bon exemple de la proposition formulée au texte. Jusque vers la fin du siècle dernier, le recrutement des fonctions publiques avait été, dans l'ensemble, assez bon. Des traditions demeurées fortes et un certain esprit de désintéressement poussaient au service de l'Etat beaucoup des fils de la bourgeoisie cultivée; ils y trouvaient, à défaut d'argent, de la considération, ce qui, dans ce temps-là, pouvait à la rigueur suffire, et l'Etat obtenait ainsi à peu de frais la collaboration d'hommes dont beau-

4° Avec le petit personnel, ce sont des difficultés d'un autre ordre. Ces petits personnels représentent, par le nombre, une grande force politique qu'il est profitable de capter et que les partis se disputent. Si les mœurs politiques ne sont pas très fermes, les pouvoirs élus en arrivent à voir en eux plutôt des clientèles à ménager que des agents chargés d'un service dans l'intérêt de la communauté. Cela est bien propre à émousser la conscience professionnelle chez les fonctionnaires qui apprennent qu'on obtient bien moins en faisant avec zèle son devoir que par les sollicitations individuelles et les menaces collectives. La tâche de l'autorité administrative en est rendue difficile et on en vient parfois au point de ne plus obtenir la discipline indispensable à la bonne marche des services. En même temps, l'Etat est sans force pour résister aux demandes incessantes dont ses agents le harcèlent, de sorte qu'il arrive à payer relativement cher un travail médiocre en quantité comme en qualité et qu'il sacrifie aux intérêts des fonctionnaires les intérêts du public, consommateur ou contribuable.

5° Pour le personnel, à tous les degrés, des services publics, il y a encore une autre cause de détérioration : le favoritisme dans

coup auraient pu trouver ailleurs des situations plus lucratives. Il n'y avait pas d'ailleurs une différence excessive entre les traitements publics et les gains habituels des autres carrières. Mais les choses ont bien changé. Dans une société qui s'était avant la guerre grandement enrichie et où les occasions de gain s'étaient multipliées, l'écart n'a pas cessé de s'accroître entre les traitements publics, pour les emplois d'un certain rang, et les rémunérations que des hommes à l'esprit éveillé obtiennent dans les carrières privées : il tend vers l'infini. En même temps, le changement des mœurs, la prééminence fortement établie de l'argent dans la vie sociale, d'autres circonstances encore ont réduit à peu près à rien le prestige qui, traditionnellement, était attaché au service de l'Etat; l'élite, de plus en plus, s'en écarte et le dédaigne. La guerre a précipité cette décadence des fonctions publiques : la hausse des prix et les difficultés de la vie pèsent d'un poids écrasant, dans les années présentes, sur les gens à traitement fixe. Dès maintenant de grands corps de l'Etat, comme la magistrature et l'université, chargés de fonctions vitales, que longtemps la qualité de leur personnel avait placés très haut dans l'estime publique, n'ont plus qu'un recrutement de valeur amoindrie. D'autres, comme le corps des mines, celui des ponts et chaussées, l'inspection des finances, sont devenus pour beaucoup de ceux qui y entrent une sorte de vestibule que l'on franchit en hâte pour accéder aux grands et fructueux emplois dans les affaires de finances et d'industrie; les facilités que l'on a d'en sortir contribuent pour une part, qui n'est pas médiocre, au prestige que, seuls à peu près parmi tous les emplois d'Etat, ils ont gardé. Il ne s'agit pas d'une crise passagère; maintenant que le charme séculaire des fonctions publiques est rompu et que l'intelligence a désappris le chemin qui y menait, elle ne le retrouvera pas d'ici longtemps.

la nomination et l'avancement. Dans les entreprises privées le favoritisme n'est certes pas inconnu, mais il est contenu dans d'étroites limites par la nécessité où se trouve l'entreprise de réussir ou de disparaître. Rien de pareil dans les services publics, puisque, si défectueux qu'ils soient, disposant des ressources budgétaires, ils peuvent subsister indéfiniment. Il y a donc à redouter que les fonctionnaires soient choisis et avancent dans la hiérarchie pour des raisons étrangères au mérite professionnel. Il est vrai qu'il est possible d'instituer pour les agents des services publics un statut fixant les droits et les devoirs et organisant l'avancement d'après des principes déterminés. Mais l'établissement d'un statut rencontre de grandes difficultés; le Parlement français, saisi de la question depuis 1906, n'a pas encore trouvé de solution satisfaisante. Si le statut fait prévaloir l'ancienneté dans l'avancement des fonctionnaires, et c'est le vœu de la foule immense des médiocres, il écarte le favoritisme, mais enlève presque tout stimulant au travail, et d'ailleurs cela est impraticable pour les emplois d'un certain rang. Si le statut laisse une large part au choix, la menace de favoritisme subsiste. En réalité, pour qu'un service fonctionne bien, il faut que ceux qui en ont la responsabilité aient un large pouvoir de décision libre, en ce qui concerne le personnel comme en ce qui concerne tout le reste; qu'ils puissent récompenser le mérite et éliminer les paresseux et les incapables; mais cette liberté de décision, si nécessaire, est intolérable dans les services publics, à raison du risque qu'il y a que le fonctionnaire soit jugé, non d'après sa manière de servir, mais d'après ses patronages politiques.

Tous ces vices de la régie directe, qui proviennent de ce que l'Etat et la commune sont des organismes politiques, expliquent en grande partie la diversité des jugements sur la valeur économique des régies. C'est poser la question en termes qui excluent toute solution précise que de se demander si l'Etat est un bon ou un mauvais exploitant; cela dépend beaucoup des Etats, de leur manière d'être, de l'esprit public. Il y a des Etats qui sont d'assez bons exploitants, soucieux avant tout de l'intérêt général; ils ne sont jamais d'excellents exploitants, parce que l'esprit d'économie et l'esprit d'initiative leur font toujours plus ou moins défaut, mais les avantages que présente par certains côtés la régie peuvent compenser cet inconvénient et la faire préférer au régime de la concession. Il y a, par contre, des Etats qui sont de détestables exploitants, asservis à des clientèles politiques et incapables de faire prévaloir l'intérêt général; le régime de la

concession, toutes les fois qu'il est techniquement possible, est alors préférable. La question doit donc être résolue, dans chaque pays, d'après ce que l'Etat ou les municipalités sont capables de faire dans l'ordre des exploitations directes.

Les vices des exploitations industrielles de l'Etat sont criants. Mais n'y a-t-il pas des moyens de les atténuer, peut-être même de les guérir? On préconise beaucoup en France, depuis quelques années, l'autonomie comme le souverain remède. Autonomie des services industriels de l'Etat, qu'est-ce que cela signifie?

L'autonomie budgétaire a un sens précis. Elle consiste à donner au service une personnalité budgétaire; les recettes et les dépenses du service, au lieu d'être confondues dans celles du budget général, sont mises à part, de sorte que le service a son budget propre. Il peut recevoir aussi le droit d'emprunter, d'avoir sa propre dette distincte de la dette de l'Etat. Telle est la situation du réseau des chemins de fer de l'Etat, en France (1).

Il y a certains avantages à l'autonomie budgétaire : une plus grande liberté d'allures financières, la suppression des entraves que les règles générales de la comptabilité publique mettent à la gestion d'une entreprise industrielle. Il y a par contre certains inconvénients, le danger, si le système se généralise, d'une pluralité de budgets qui risque de rendre plus obscures les finances publiques. Au surplus, l'autonomie budgétaire seule ne fait pas disparaître les défauts inhérents à l'administration du service par un homme politique ou des fonctionnaires. Il faut pour cela quelque chose de plus, l'autonomie de gestion.

L'autonomie de gestion est quelque chose de moins précis que l'autonomie budgétaire; elle comporte bien des degrés. Si l'on veut dire seulement qu'il faut que le service industriel public soit dirigé par des autorités techniques, indépendantes autant que faire se peut du pouvoir politique, cela n'est pas irréalisable. Le fait que l'industrialisme municipal n'a pas abouti, en Angleterre et en Allemagne, aux mêmes insuccès éclatants qu'en France, s'explique probablement par le fait que la commune y est un organisme plus souple qu'en France et moins dominé par la politique, de sorte qu'il a été possible d'y constituer des exploitations où le caractère professionnel a prévalu. La loi italienne du 29 mars 1903 est à ce point de vue intéressante, parce qu'elle

(1) Etienne Coquet, *L'organisation administrative et financière des chemins de fer de l'Etat*, in *Revue de science et de législation financières* 1911. Dans la même revue, même année, un article non signé sur *Le budget des exploitations industrielles de l'Etat*.

institue dans les communes un organisme spécial, l'agence municipale, pour les services économiques (1). D'ailleurs, il faut faire attention que l'indépendance des autorités techniques à l'égard du pouvoir politique est au moins autant affaire de mœurs que de mécanisme juridique, et qu'on ne peut pas la pousser au point de supprimer le contrôle qui appartient légitimement au pouvoir politique.

Mais il y a des conceptions plus hardies. En France, dans les milieux syndicalistes et socialistes, une formule a été lancée depuis la guerre, qui a obtenu quelque succès : la formule de la nationalisation industrialisée, termes dont l'accouplement est étrange et obscur. Nationalisation est mis là pour marquer qu'on rejette l'étatisation d'ancien modèle; la gestion au nom et pour compte de l'Etat a, en France, une telle impopularité que l'on tient à la désavouer, même dans les mots. Industrialisée, cela est propre à évoquer l'idée des vertus économiques de l'entreprise privée, son « allant », sa souplesse d'adaptation aux circonstances, son absence de formalisme. La nationalisation industrialisée, ce serait donc le plus heureux mélange des mérites du service public, qui a pour destination d'être consacré à l'intérêt général, et de ceux des entreprises privées qui sont mues par le plus puissant des sentiments économiques, celui de l'intérêt personnel. Si la formule est autre chose qu'un leurre, voilà une merveilleuse trouvaille.

La nationalisation industrialisée n'a pas subi l'épreuve de l'expérience; elle ne la subira peut-être jamais. La critique par les faits manque donc. Mais l'examen, même le plus bref, des modes proposés de réalisation ne permet pas de douter que la nationalisation industrialisée soit, en effet, un leurre. La gestion d'un service public, en nationalisation industrialisée, serait confiée à un conseil où se rencontreraient trois sortes de délégués : ceux du personnel, ceux des usagers, ceux de l'Etat. Ceux-ci, autant qu'on peut se figurer le fonctionnement du mécanisme, auraient un rôle modeste. Les représentants des usagers, c'est-à-dire des consommateurs, seraient sans doute chargés d'intérêts considérables et pourraient parler avec autorité. Mais l'expérience apprend que les intérêts des consommateurs ne sont jamais défendus avec autant d'esprit de suite et de ténacité que ceux des producteurs. En fait, la nationalisation industrialisée ne serait rien d'autre que la gestion du service public par le personnel, presque

(1) Dalla Volta, *La loi italienne sur la municipalisation des services publics*, in *Revue de science et de législation financières*, 1904.

sûrement par les catégories subalternes du personnel, et en leur nom par un ou quelques syndicats ou fédérations de syndicats ouvriers (1). L'Etat défend mal l'intérêt général; mais encore est-ce sa fonction de le défendre, et, si mal qu'il la remplisse, il n'y est pas tout à fait infidèle. Un régime qui donnerait aux syndicats la gestion des services publics en éliminerait toute vue d'intérêt général, parce que les syndicats sont des organismes adaptés à la seule défense des intérêts professionnels et qui n'ont dans leur champ d'action que ces seuls intérêts. Dans une entreprise ordinaire, il est vrai que l'entrepreneur n'a en vue que les profits à réaliser, mais il n'en peut réaliser de durables qu'à la condition de donner satisfaction aux besoins du consommateur et de surveiller constamment de près ses prix de revient. Sous le régime de la nationalisation industrialisée, rien de pareil. Le budget public est là pour couvrir les frais de la gestion; c'est la fonction de l'Etat, dans les projets de cette sorte, de fournir les fonds. Ainsi s'évanouit la responsabilité qui est le principe de vie et de progrès des entreprises.

C'est à cela qu'aboutit, dès qu'on veut lui donner de la consistance, la conception de la nationalisation industrialisée. L'entreprise privée, concessionnaire d'un service public, est vraiment autonome parce qu'elle travaille avec son capital et qu'elle le risque. Mais si l'on pousse assez loin l'idée d'autonomie appliquée à la régie directe, on aboutit à ce fait qu'un personnel de fonctionnaires disposerait des deniers publics pour une exploitation dont la bonne et la mauvaise gestion lui seraient également indifférentes, la première ne lui profitant pas et la seconde ne lui causant aucun dommage. On parle de combinaisons ingénieuses de participation aux bénéfices qu'on pourrait instituer pour le personnel; mais c'est mettre dans la participation aux bénéfices une confiance que les faits ne justifient guère. En admettant qu'elle soit efficace, le système ne serait complet que si le personnel des fonctionnaires, ayant part au profit, supportait aussi la charge des pertes, et pour qu'il supporte cette charge il faut qu'il ait fourni le capital ou une partie du capital. On est ainsi

(1) Les projets de nationalisation industrialisée ont été produits au jour à l'occasion de la réforme du régime des chemins de fer; c'est la Confédération générale du travail qui les a formulés Ils sont une partie d'un plan dont l'objet est d'éliminer l'Etat, de le vider progressivement de ses pouvoirs pour les transférer aux syndicats ouvriers. Le jour où ce transfert serait assez avancé, on pense qu'il n'y aurait plus qu'un coup de pouce un peu brutal à donner pour faire la révolution sociale. Il s'agit donc là de projets qui sont sur le plan de la politique plus que sur celui de l'économie.

ramené à l'idée du service concédé, et de fait la concession seule réalise la véritable autonomie des services économiques d'Etat ou municipaux, dans des conditions qui, si elles sont bien étudiées, donnent le maximum de garanties à l'intérêt collectif (1).

(1) On n'a, dans ce qui précède, comparé la régie et la concession qu'au point de vue de leur valeur économique. Mais il y a un autre point de vue que nous nous bornerons à signaler, qui est d'ordre politique et qui a beaucoup d'importance. La régie directe, faisant dépendre de l'Etat un grand nombre de salariés, est pour la liberté politique du pays une grave menace; elle donne aux pouvoirs publics des moyens puissants de pression et de corruption. Un pays où des centaines de mille d'électeurs dépendraient directement de l'Etat ne serait certainement pas un pays libre.

LIVRE III

LA MONNAIE, LE CRÉDIT ET LA FORMATION DES PRIX

CHAPITRE I

LA MONNAIE METALLIQUE ET LES SYSTEMES MONETAIRES.

SECTION I

LES FONCTIONS DE LA MONNAIE. MONNAIE RÉELLE ET MONNAIE DE COMPTE. MONNAIE MÉTALLIQUE ET MONNAIE FIDUCIAIRE. LA MONNAIE CONSIDÉRÉE DU POINT DE VUE DE L'INDIVIDU ET DU POINT DE VUE DE LA COLLECTIVITÉ.

Dans la vie économique moderne, on n'échange pas les biens directement entre eux; on se sert de la monnaie que l'acheteur paie et que le vendeur reçoit. De même, on n'évalue pas les biens en prenant comme terme de comparaison un autre bien quelconque, mais la monnaie. La monnaie se présente donc comme remplissant deux fonctions essentielles: elle est l'intermédiaire des échanges, et elle est l'instrument de mesure des valeurs (1). Sans doute ni l'échange ni la mesure des valeurs ne seraient impossi-

(1) Ouvrages généraux sur la monnaie : de Foville, *La monnaie*, Paris, 1907; Arnauné, *La monnaie, le crédit et le change*, 5e édition, 1913 (la 6e édition est en cours de publication, 1er volume paru en 1922); Stanley Jevons, *La monnaie et le mécanisme de l'échange*, Bibliothèque scientifique internationale, Paris, 1891; Shaw, *Histoire de la monnaie*, traduction française, Paris, 1896; Aupetit, *Essai sur la théorie générale de la monnaie*, thèse Paris, 1901; Laughlin, *The principles of money*, New-York, 1903; Conant, *Monnaie et banque*, traduction française, 1907; Hartley Withers, *Qu'est-ce que la monnaie? (Le marché monétaire anglais)*, traduction française, 1920.

bles sans monnaie. Il y a eu dans le passé, il y a encore maintenant des échanges sans monnaie: c'est le troc. En Mandchourie, par exemple, les commerçants russes livrent des cotonnades, de la quincaillerie, de la bimbeloterie, contre des bêtes à cornes, des peaux, des fourrures, de la laine (1). Mais cela est compliqué; si je veux échanger A contre B, il faut que je trouve quelqu'un qui, au même moment, désire échanger B contre A. Et puis si les deux objets ne sont pas d'égale valeur, il faut combler la différence par une soulte en d'autres marchandises. L'intervention de la monnaie, en décomposant l'opération du troc en deux opérations, la vente et l'achat, facilite beaucoup les choses; je vendrai mes cotonnades à Paul, qui me paiera en monnaie, et avec cette monnaie j'achèterai des fourrures à Jacques; cela est plus commode que de trouver quelqu'un qui, à la fois, désire avoir de la cotonnade et céder des fourrures. Quant à la mesure des valeurs, il est aisé de voir ce que l'intervention de la monnaie y apporte de précision et de rapidité. Stanley Jevons fait remarquer qu'entre cent articles, il n'y a pas moins de quatre mille neuf cent cinquante échanges possibles (2), ce qui, à défaut de monnaie, exigerait autant d'évaluations distinctes; une liste des prix de ces cent articles donne le moyen de comparer leur valeur d'un coup d'œil. Il est impossible de concevoir comment, sans la monnaie, notre organisation économique de production pour l'échange aurait pu se former.

De ces deux fonctions de la monnaie, une troisième a suivi naturellement: la monnaie est devenue un instrument d'épargne. L'épargne, dans la vie moderne, se présente sous la forme d'un surplus de revenu exprimé en monnaie, un excédent des recettes sur les dépenses. Elle est une somme de monnaie ou un droit à une somme de monnaie déposée dans une banque, et c'est sous cette forme qu'elle précède le placement; le placement transformera la monnaie épargnée en tel bien que l'épargnant aura voulu ajouter à son patrimoine, un champ, une valeur mobilière, etc...

La monnaie, considérée dans sa première fonction, celle d'intermédiaire dans l'échange, est nécessairement une monnaie réelle, monnaie réelle qui peut d'ailleurs être faite de matières très diverses, or, argent, cuivre, papier... Mais, considérée dans sa deuxième fonction, celle de mesure des valeurs, la monnaie peut remplir son office sans être monnaie réelle; on conçoit aisément

(1) *Economiste français, Lettre d'Angleterre*, 1912, 1er semestre, page 506.
(2) Stanley Jevons, *op. cit.* chap. I.

que l'unité de compte ne soit pas représentée par une monnaie réelle; elle n'est alors que monnaie de compte sans existence matérielle. C'est ainsi qu'en Grèce le talent était simple monnaie de compte, de même dans l'ancienne monarchie française la livre tournois (1). Les anciennes banques de Venise, de Gênes, d'Amsterdam, de Hambourg ont fait une intéressante application de l'idée de monnaie de compte. Comme elles recevaient des monnaies de tous les pays de la chrétienté, monnaies de poids, de titres, de modèles divers, elles imaginèrent de tenir les comptes de leurs clients en une monnaie de compte invariable, le *marc banco*, qui exprimait la valeur d'un poids déterminé d'argent fin. Le client qui faisait un dépôt à la banque était crédité d'autant de *marcs banco* que les espèces métalliques versées par lui contenaient de fois ce poids d'argent, et à une époque où la diversité et les changements de monnaie étaient grands, cela donnait l'avantage d'une unité monétaire fixe.

Dans les systèmes monétaires modernes, presque toujours l'unité monétaire de compte existe comme monnaie réelle: par exemple le franc. Il y a tout au moins coexistence en ce sens que la monnaie réelle représente des multiples de l'unité de compte; par exemple en Allemagne, il n'y a pas de monnaie réelle d'un mark d'or, qui est l'unité monétaire, mais il y en a de dix et de vingt marks.

Nous laisserons de côté dans ce chapitre les questions très délicates relatives à la monnaie comme mesure des valeurs; elles seront traitées dans les chapitres consacrés à la formation et aux mouvements des prix. Nous n'envisagerons la monnaie que comme moyen de règlement.

Il y a deux catégories de monnaies: l'une formée de monnaies qui, par la matière dont elles sont faites, ont en soi une valeur et dont le type est la monnaie métallique, principalement la monnaie d'or ou d'argent; l'autre formée de monnaies dont la matière est sans valeur, eu égard à la somme pour laquelle elles sont reçues dans les échanges; le type de cette seconde catégorie, c'est la monnaie de papier. Les monnaies de cette sorte sont appelées fiduciaires, parce que celui qui les reçoit en paiement fait confiance à celui qui les a émises, et aussi qu'il fait confiance par avance à tous ceux qui voudront bien les recevoir après lui,

(1) Les monnaies réelles en circulation étaient tarifées par le souverain en livres, sous et deniers. Ce qu'on appelait augmenter la monnaie, c'était augmenter la valeur légale d'une monnaie réelle en livres, sous et deniers, sans augmenter le poids ou le titre des pièces de monnaie.

à l'assentiment commun qui lui permettra de les échanger contre des biens ayant une valeur réelle.

L'état normal des monnaies de papier est d'être convertibles, à la volonté du porteur, en monnaie métallique; ce sont des promesses de payer, soit tout de suite, soit à une échéance déterminée, en monnaie métallique, la somme inscrite sur le papier. Tout titre constatant une créance exigible immédiatement ou à très court terme, payable en monnaie métallique, ou constatant un droit quelconque aisément réalisable en monnaie métallique, peut à l'occasion servir de monnaie; il en est ainsi des valeurs mobilières à large marché, et surtout des coupons de ces valeurs. Mais l'office monétaire est rempli principalement par diverses espèces de titres qu'on appelle effets de commerce, chèques, billets de banque; en particulier, les billets de banque sont institués tout exprès pour servir de monnaie; ils sont la monnaie de papier par excellence.

Il y a pour les monnaies de papier un état pathologique caractérisé par le fait qu'elles ne sont pas convertibles en monnaie métallique, soit qu'à l'origine elles aient été émises comme inconvertibles, soit que, convertibles à l'origine, elles aient par la suite perdu ce caractère.

Ce qui a trait aux monnaies de papier est trop étroitment lié au système du crédit et des banques pour en être détaché. Il ne sera donc question, dans la suite de ce chapitre, que des monnaies métalliques, qui d'ailleurs sont la base ferme où s'appuient tous les moyens de règlement.

Il n'y a pas de forme de la richesse qui prête plus aux confusions et à l'illusion que la monnaie. Nous le verrons surtout à l'occasion de la monnaie fiduciaire; mais cela est vrai même de la monnaie métallique. Il faut avoir soin de distinguer toujours, pour apprécier l'utilité de la monnaie, le point de vue de l'individu et le point de vue de la collectivité.

Pour l'individu, la monnaie est une forme de la richesse qui permet d'obtenir toutes les autres; elle est la marchandise avec quoi on achète tout, une sorte de bon assigné sur l'ensemble de la production. Elle est aussi un instrument d'épargne; par la faculté qu'elle a de se conserver indéfiniment sans altération, par la condensation de valeur qu'elle présente, valeur considérable eu égard au volume et au poids, par la certitude qu'elle donne d'être acceptée en tous lieux pour la valeur du métal, elle est la forme sous laquelle il est le plus aisé de mettre des biens présents en réserve pour l'avenir.

Pour la collectivité, la monnaie n'est qu'un instrument d'évaluation et d'échange; il faut à la collectivité une certaine quantité de monnaie comme il lui faut une certaine longueur de routes, de canaux ou de voies ferrées. Mais il n'y a aucun intérêt pour un peuple à détenir plus que le stock métallique nécessaire au bon fonctionnement de l'organisme économique; c'est seulement comme élément de cet organisme et non pour elle-même que la monnaie est désirable. Beaucoup d'erreurs se sont formées en cette matière parce qu'on a appliqué à la société des notions qui ne sont vraies que pour l'individu; comme l'individu évalue et le plus souvent perçoit son revenu en monnaie, il a semblé que la société aussi était riche à proportion du stock monétaire qu'elle avait; le commerce extérieur, par exemple, a été jugé avantageux seulement quand il laissait un solde créditeur payable en numéraire et nuisible dans le cas contraire. Ce sont là des notions qui, insoutenables en raison, sont encore vivaces dans beaucoup d'esprits.

SECTION II

§ 1. — La monnaie métallique. Les qualités monétaires de l'or et de l'argent. Monnaies pesées et monnaies frappées.

La monnaie métallique est faite d'une matière ayant une valeur propre, indépendante de la fonction monétaire; les métaux monétaires par excellence, l'or et l'argent, servent à d'autres emplois que la monnaie, et celui qui détient des pièces d'or ou d'argent a le sentiment de posséder quelque chose dont la valeur ne dépend pas d'une convention révocable et précaire. Mais bien d'autres monnaies ont existé, faites comme les monnaies métalliques d'une matière ayant en soi une valeur; avant d'employer l'or et l'argent, les hommes se sont servi, pour l'usage monétaire, d'autres espèces de biens, non pas toutefois de toutes les espèces de biens indifféremment. Il n'y a de propres à l'usage monétaire que les biens dont l'emploi est assez général pour que tous les hommes soient disposés à les accepter, que l'on peut aisément conserver et transporter, qui sont assez divisibles pour servir commodément aux paiements et aux échanges. Dans les sociétés pastorales, c'était le bétail; chez les peuples pêcheurs, le poisson salé; au Thibet, c'est encore le thé comprimé en briques; même à l'époque où la monnaie métallique est d'usage courant, il y a des cas où d'autres biens peuvent servir de monnaie, et Ad. Smith rapporte que de son temps, dans certains villages d'Ecosse, les clous remplissaient cet office. Sur le continent africain, les cauris,

les feuilles de tabac, les noix de kola, les arachides, le mil, servent de monnaie; mais tout cela disparaît devant l'installation européenne.

Par une sélection progressive, le rôle monétaire s'est trouvé dévolu à un certain nombre de métaux ou alliages métalliques, et parmi ceux-ci à l'argent et à l'or, qualifiés de métaux précieux; dans la seconde moitié du XIXe siècle, la sélection continuant, l'argent a perdu une grande partie de ses fonctions monétaires, et il n'est plus aujourd'hui, comme le bronze, le cuivre ou le nickel, qu'une monnaie subalterne. La seule monnaie des peuples riches et la seule qui ait une valeur internationale, c'est l'or.

Les métaux précieux ont été désignés à leur rôle monétaire par un ensemble de qualités. Leur éclat les rendait propres à satisfaire le goût pour la parure et l'ornement que les hommes ont toujours eu, en même temps que leur rareté leur conférait le prestige des objets de luxe. Ayant une grande valeur pour un poids et un volume médiocres, c'étaient des marchandises de transport facile et relativement peu coûteux. Puis, les métaux précieux s'altèrent peu; certains alliages leur donnent une durée pratiquement indéfinie. Ils sont homogènes, ne présentent pas ces différences de qualité qu'il y a dans d'autres marchandises et qui seraient dans leur emploi une cause de complication Ils sont divisibles et peuvent être divisés sans perdre de leur valeur, ce qui permet d'en faire des monnaies de modèle et de poids assez divers pour s'adapter à tous les besoins de l'échange. Ils sont enfin assez aisément discernables, à la couleur, au poids, à la sonorité, etc..., et par là se prêtent moins à la fraude que beaucoup d'autres marchandises.

L'or et l'argent circulent aujourd'hui sous la forme de disques d'un volume, d'un poids, d'un titre, déterminés par l'autorité publique, et les empreintes dont ces disques de métal sont revêtus attestent le caractère officiel de leur fonction monétaire. Mais il n'en a pas toujours été ainsi, et ce caractère officiel n'est pas indispensable à la fonction monétaire. Pendant longtemps, l'or, l'argent, ou les autres métaux employés à l'usage monétaire ont circulé en lingots sans forme régulière ni empreinte déterminée, dont il fallait chaque fois vérifier la valeur marchande en les pesant et en les essayant (1). Ç'a été un grand progrès que l'apposition sur ces lingots de marques qui en attestaient la nature et le poids; ces marques ont souvent été apposées par des maisons

(1) Dans le droit romain, le cérémonial de la *mancipatio*, avec la balance, le lingot de cuivre et le *libripens*, évoque le souvenir de la monnaie pesée.

de commerce connues, avant de l'être par la puissance publique. La frappe actuelle des monnaies n'est que cette pratique de la marque des lingots, précisée et perfectionnée: les formes régulières des pièces de monnaie, la complication et la finesse des empreintes qui les recouvrent. sont une garantie contre la fraude et les altérations. Il semble que l'usage de la monnaie frappée ait apparu au VIIe siècle avant l'ère chrétienne.

Les Etats aujourd'hui exécutent eux-mêmes ou font exécuter pour leur compte l'opération matérielle de la frappe. Il y a un intérêt public si puissant à ce que le poids, le titre, la valeur des monnaies soient certains que l'Etat ne peut pas, dans nos conceptions modernes, abandonner la frappe aux particuliers. Les Etats d'ailleurs ont appris par une série d'expériences qui furent douloureuses pour eux et pour les peuples que le mieux en cette matière était d'être honnête; mais les tromperies monétaires forment dans le passé un des plus curieux chapitres de l'histoire économique.

§ 2. — La monnaie est une marchandise ; sens et limite de cette formule.

La monnaie métallique, considérée dans sa formation historique, est une marchandise comme les autres qui a peu à peu assumé le rôle monétaire parce qu'elle y était plus apte que les autres marchandises. C'est cette formation historique qu'on exprime en disant que la monnaie est une marchandise (1). La formule a encore un autre sens: elle résume l'insuccès des tentatives faites par l'ancienne politique monétaire, dans la plupart des Etats, pour fixer arbitrairement la valeur des pièces de monnaie. En France, par exemple, il y avait une monnaie de compte, la livre, en laquelle l'Etat tarifait la monnaie réelle; il achetait le métal, frappait des pièces de monnaie de titre, de poids, de modèle variés, et leur attribuait une valeur en monnaie de compte; il changeait cette valeur, l'augmentait ou la diminuait, selon les intérêts du Trésor (2). Mais il ne réussissait pas à faire accepter du public les monnaies réelles pour une valeur supérieure à la

(1) Notre collègue Nogaro a critiqué la formule de la monnaie marchandise dans divers articles, notamment *L'expérience bimétalliste du XIXe siècle et la théorie générale de la monnaie*, in *Revue d'économie politique*, 1908, et *Les dernières expériences monétaires et la théorie de la dépréciation*, in *Revue économique internationale*, 1908.

(2) Landry, *Essai économique sur les mutations des monnaies dans l'ancienne France de Philippe le Bel à Charles VII*, Paris. 1910.

valeur marchande du métal fin qu'elles contenaient. Ainsi peu à peu s'est formée l'idée que la valeur d'une pièce de monnaie n'est pas quelque chose que l'autorité publique peut fixer à sa guise, que la monnaie vaut ce que vaut le métal dont elle est faite : la monnaie est une marchandise.

La notion de la monnaie marchandise a conduit la plupart des Etats modernes à adopter le principe de la frappe libre. La frappe libre, cela ne signifie pas que l'opération matérielle de la frappe puisse être faite librement par les particuliers, mais seulement que le possesseur d'un lingot de métal monétaire a le droit de le porter aux hôtels des Monnaies exploités ou contrôlés par l'Etat et de le faire transformer en monnaie. L'Etat n'achète pas les lingots pour les faire frapper; il frappe le métal qu'on lui apporte. Ce n'est donc pas lui qui règle la quantité de monnaie en circulation; mais elle est déterminée par les apports librement faits. Les fonctions monétaires de l'Etat consistent à choisir les métaux monétaires, à fixer la dénomination, l'effigie, le modèle, le poids, le titre des pièces; ce sont les possesseurs de métal, pratiquement les banques ou quelques banques seulement, ou même seulement une d'entre elles, qui approvisionnent de matière première les hôtels des Monnaies.

La conséquence du principe de la frappe libre est que la monnaie frappée et le lingot ont la même valeur, sauf la légère différence des frais de fabrication (1). Encore y a-t-il des pays, par exemple l'Angleterre, où l'Etat prend les frais à sa charge. Il y a identité de valeur des lingots et des pièces de monnaie, puisque moyennant des frais légers le lingot peut être transformé en monnaie et inversement.

En fait, actuellement, le principe de la frappe libre ne s'applique qu'à l'or. Il ne s'applique pas aux monnaies de billon formées de bronze, de cuivre ou de nickel. Il ne s'applique plus, comme nous le verrons en étudiant les systèmes monétaires, à l'argent, même dans les pays comme la France, où certaines monnaies d'argent ont gardé pleine force libératoire.

La formule de la monnaie marchandise ne doit toutefois pas être prise dans un sens trop étendu. La monnaie est une marchan-

(1) Au contraire, là où la frappe n'est pas libre, il est possible que la monnaie acquière, dans certaines conditions, une valeur supérieure à celle du métal : c'est le cas des pièces françaises de 5 francs; c'est le cas de la roupie d'argent dans l'Inde anglaise. Mais cela n'est possible que dans certaines conditions de circulation intérieure et de change international. Cela n'est plus vrai dans les circonstances actuelles.

dise qui n'est pas entièrement pareille aux autres; elle est dans une situation à la fois privilégiée et précaire.

La monnaie est une marchandise privilégiée parce qu'elle représente et sert à procurer toutes les marchandises et tous les services, qu'elle concentre en elle l'expression de tous les besoins et que la frappe libre lui ouvre un débouché illimité à prix fixe. Tandis que les producteurs des autres marchandises ont toujours à se demander s'ils pourront vendre et à quel prix, le producteur ou le possesseur d'un lingot d'or n'a qu'à le porter dans les hôtels des Monnaies pour le faire transformer en une somme déterminée de monnaie, exprimée en francs, en dollars, en marks, en livres, en couronnes, etc. Le prestige et la valeur de l'or ne lui viennent pas seulement de son éclat, de sa rareté, des emplois industriels à quoi il est propre, mais aussi de sa fonction monétaire; l'or tiré chaque année des mines ne s'emploie que pour un tiers environ dans l'industrie; la plus grande partie est monnayée ou enfouie en lingots dans les caves des banques d'émission, ce qui est encore une manière de monnayage puisque les lingots servent de gage aux billets en circulation.

Mais cela même fait à la monnaie une situation à certains égards précaire. Sa valeur marchande n'est aussi élevée que parce qu'elle est monnaie, et elle est monnaie par l'autorité de la loi. Si la loi retirait à l'or sa fonction monétaire, croit-on que la valeur du lingot resterait la même? L'argent a connu cette mésaventure dans la seconde moitié du XIXe siècle; la loi lui a retiré dans plusieurs pays, non pas même la fonction monétaire, mais la frappe libre, et les cours du métal en sont demeurés profondément abaissés. La monnaie est une marchandise dont la valeur est en un sens artificielle, attachée à un emploi que la loi lui confère et peut lui retirer.

SECTION III

§ 1. — La diversité des systèmes monétaires. Eléments juridiques et éléments de fait de la circulation monétaire. Monométallisme et bimétallisme.

Les systèmes de monnaie métallique se ramènent à un petit nombre de types, et s'il n'y avait dans le monde que de la monnaie métallique ou des monnaies de papier remboursables à tout moment en monnaie métallique et par conséquent équivalant à cette monnaie, l'étude des systèmes monétaires serait relativement simple. Mais il y a aussi des monnaies de papier non remboursables à tout moment en monnaie métallique, monnaies dites à cours

forcé que nous étudierons un peu plus tard. Là où il y a de la monnaie de papier à cours forcé, la monnaie métallique disparaît; dans la circulation intérieure, le papier seul demeure, et tant que les choses restent dans cet état, le système existant de monnaie métallique n'a plus qu'une importance secondaire. Or c'est là une situation dont il y avait, avant 1914, de remarquables exemplaires, et dont la grande guerre a fait la règle commune pour la plupart des belligérants. La France, avant la guerre, avait une abondante circulation d'or et d'argent; elle n'a plus maintenant qu'une circulation surabondante de papier-monnaie. Rien n'a été changé à son système légal de monnaie métallique, mais, en fait, sa monnaie métallique ne joue plus ni le rôle d'intermédiaire dans les échanges, ni celui de mesure des valeurs. Il en est ainsi de la plupart des belligérants de la grande guerre. En étudiant, dans cette section III, les systèmes monétaires métalliques, nous aurons à ne pas perdre de vue qu'il y a une distinction fondamentale à faire entre les pays où c'est la monnaie métallique qui est la mesure des valeurs et ceux où c'est le papier-monnaie, et que dans le moment présent il y a beaucoup de pays où ce n'est plus la monnaie métallique. Situation pleine de troubles et de périls, ainsi que nous le verrons par la suite. Tout système de monnaie métallique a une structure juridique qui est déterminée par la loi, et il a une figure économique qui est formée moins par la loi que par les circonstances.

La loi détermine l'unité monétaire, c'est-à-dire la monnaie en laquelle se mesurent et les autres monnaies et les marchandises. En France, par exemple, l'unité monétaire est le franc, que la loi définit comme un poids de 5 grammes d'argent au titre de 9/10 (loi 17 germinal an XI). En Angleterre, l'unité monétaire est la livre sterling ou souverain, contenant 7 gr. 32.233 d'or fin monnayé au titre de 11/12; la livre vaut au pair en monnaie française 25 fr. 221. En Allemagne, l'unité monétaire est le Reichsmark, 0 gr. 358,425 d'or fin, titre 9/10; valeur en monnaie française 1 fr. 2346. Aux Etats-Unis, c'est le dollar d'or, 1 gr. 50,762 d'or fin, titre 9/10; valeur en monnaie française 5 fr. 1825. Ces exemples suffisent à montrer qu'il y a une grande diversité dans le choix des unités monétaires. L'unité monétaire n'est pas nécessairement représentée par une monnaie réelle; en Allemagne, aux Etats-Unis, on ne frappe en monnaie d'or que des pièces représentant des multiples du mark ou du dollar, bien que l'unité monétaire soit le mark ou le dollar; en Angleterre et en France, au contraire, il y a des monnaies réelles d'une livre d'or et d'un franc d'argent.

La loi détermine encore les divers types de pièces qui doivent ou peuvent être frappées. Outre les pièces d'or et d'argent, il y a en général, pour les menus paiements, des pièces d'autre métal : cuivre, bronze, nickel, aluminium. En France, par exemple, il y a des pièces d'or, d'argent, de nickel et de bronze (1); le diamètre, la matière, le titre, le poids, les empreintes de ces diverses pièces sont déterminés par la loi. Enfin, la loi détermine, et c'est là un point capital, le pouvoir libératoire de chaque sorte de pièce et si la frappe en est libre ou réservée à l'Etat. On appelle monnaie légale celle qui a un pouvoir libératoire illimité, et monnaie d'appoint celle qui n'a de pouvoir libératoire que jusqu'à concurrence d'une certaine somme.

Il y a, par contre, deux éléments de fait des systèmes monétaires qui ne dépendent pas de la volonté des pouvoirs publics, du moins directement ni complètement : c'est la quantité de monnaie en circulation ou en réserve dans le pays, et c'est la prépondérance de la monnaie métallique ou de la monnaie de papier, et dans le premier cas, celle de la monnaie d'or ou de la monnaie d'argent. Sans doute, la politique monétaire des Etats influe sur la quantité et la composition de la monnaie nationale, mais ce sont là des éléments qui dépendent, dans une large mesure, d'un ensemble de circonstances économiques parmi lesquelles il y a notamment la situation des finances publiques, le degré de développement industriel, l'état de la balance internationale des comptes, enfin les habitudes des divers pays en fait de moyens de règlement. Là, par exemple, où la pratique du chèque est très répandue, il y a un moindre besoin de monnaie métallique et même de monnaie de papier : c'est le cas de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis. Deux pays dont le système monétaire est juridiquement semblable peuvent différer beaucoup pour ce qui est de l'état des stocks et de la circulation monétaires; ainsi la France, avant la guerre, avait une copieuse circulation d'or, alors qu'en Espagne cette circulation était faible, et cependant la structure juridique des deux systèmes monétaires est la même.

(1) On trouvera dans les Rapports annuels de l'administration des Monnaies le tableau complet des monnaies françaises et coloniales, ainsi que l'exposé des systèmes monétaires des divers peuples. Le Secrétariat de la Société des nations a publié un volume intitulé *Régimes et circulations monétaires d'après guerre*, qui contient d'assez nombreuses données sur les conditions monétaires actuelles.

Les deux caractères juridiques essentiels qui permettent de classer les systèmes de monnaie métallique sont :

a) Le fait que la frappe est libre ou réservée à l'Etat;

b) Le fait que les monnaies sont monnaies légales ou monnaies d'appoint.

L'examen des systèmes monétaires contemporains montre que la frappe libre n'existe actuellement que pour l'or; il n'est pas frappé librement partout, mais il l'est dans beaucoup de pays, et il l'est seul; l'argent a été au régime de la frappe libre pendant la plus grande partie du XIXe siècle, mais il n'y est plus maintenant nulle part. Quant au pouvoir libératoire, l'or a partout, ou presque, pouvoir libératoire illimité; au contraire, l'argent a dans la majorité des cas un pouvoir libératoire limité à une somme déterminée. Il n'y a que dans quelques pays que certaines monnaies d'argent sont restées monnaies légales : par exemple, en France et dans les pays constituant ce qu'on appelle l'Union latine, les pièces de 5 francs sont des monnaies légales, les autres monnaies d'argent étant tombées au rang de monnaies d'appoint.

Les pays où la frappe de l'or est libre et où l'or seul est monnaie légale sont au régime qu'on appelle le monométallisme-or. Je citerai en Europe : l'Allemagne, l'Angleterre, l'Autriche, la Hongrie, la Russie d'avant la guerre, le Danemark, la Norvège, la Suède, le Portugal, la Roumanie; hors d'Europe : l'Australie, le Canada, le Japon (1). Un pays monométalliste-or n'est pas celui qui ne fait usage que de la monnaie d'or; il n'y en a pas un seul qui soit dans ce cas; c'est un pays où la monnaie d'or a seule les deux caractères précités.

Pendant une grande partie du XIXe siècle, un très grand nombre de pays ont eu un autre régime monétaire, qu'on appelle le bimétallisme. Le bimétallisme présentait les caractères suivants :

a) L'or et l'argent ont pouvoir libératoire illimité;

b) L'or et l'argent sont frappés librement, tout possesseur de lingot pouvant le faire transformer en monnaie;

c) Il y a entre les monnaies d'or et les monnaies d'argent un raport légal de valeur, les unes et les autres étant tarifées en la même unité monétaire et, par conséquent, un poids déterminé d'or monnayé étant légalement équivalent à un autre poids déterminé d'argent monnayé.

(1) En Europe, les pays cités au texte sont maintenant au régime du papier-monnaie, à l'exception de l'Angleterre, où d'ailleurs en fait la circulation de l'or subit des restrictions, et des trois pays scandinaves.

Ce régime a été notamment celui de la France jusqu'en 1878. La loi du 17 germinal de l'an XI consacrait, il est vrai, la prépondérance de l'argent en définissant l'unité monétaire, le franc, comme un poids d'argent de 5 grammes au titre de neuf dixièmes. Mais elle admettait la frappe libre pour l'or et pour l'argent; elle conférait aux monnaies d'or et d'argent le pouvoir libératoire illimité; elle établissait entre les monnaies d'or et les monnaies d'argent un rapport légal de valeur, le rapport de $\frac{1}{15.50}$, le kilogr. d'or monnayé étant considéré comme valant 15 kilogr. et demi d'argent monnayé (1).

Le monométallisme est un système plus satisfaisant pour l'esprit que le bimétallisme. Puisque la monnaie est l'instrument de mesure des valeurs, une seule monnaie doit remplir cet office; il n'y a dans chaque pays qu'une unité de mesure des longueurs, ou des poids, ou des volumes; pourquoi deux unités de mesure des valeurs, l'une fournie par la monnaie d'argent et l'autre par la monnaie d'or? Pour ramener ces deux monnaies à l'unité, en tant qu'instruments de mesure des valeurs, tout système bimétalliste doit les lier par un rapport légal de valeur, tel en France le rapport $\frac{1}{15.50}$. Mais l'institution d'un rapport légal de valeur ne peut pas se concilier avec le principe que la monnaie est une marchandise; si la monnaie d'argent est une marchandise, son prix est variable, alors que le rapport légal est fixe. Le métal or et le métal argent ont entre eux, sur le marché des métaux précieux, un rapport commercial de valeur qui ne peut être que pour un temps le même que le rapport légal. Ou bien il faut faire varier le rapport légal avec le rapport commercial, et alors il n'est plus d'aucune utilité, ou bien, si on le maintient fixe, alors que le rapport commercial varie, l'équilibre du système bimétalliste est rompu. En fait ce sont les perturbations déterminées par la discordance de ces deux rapports de valeur, légal et commercial, qui ont contraint à renoncer au bimétallisme les Etats où le système avait été institué. L'histoire du système monétaire français nous éclairera pleinement sur ce point (2).

(1) Le rapport 1 O = 15,50 A n'était pas directement inscrit dans la loi, il résultait du fait que la loi prévoyait la taille, dans 1 kilogr. d'or au titre de 9/10, de 155 pièces de 20 francs, soit une valeur monétaire de 3,100 francs; d'un autre côté, dans 1 kilogr. d'argent au titre de 9/10, il y a 1,000 : 5 = 200 pièces de 1 franc. Donc 1 kilogr. d'or vaut monétairement 15,50 kilogr. d'argent.

(2) Les difficultés qui se sont produites en France avaient bien été prévues par le législateur de l'an XI. Le rapport 1 O = 15,50 A n'avait pas été arbi-

§ 2. — La concurrence entre les monnaies et la loi de Gresham.

Lorsque, dans un système monétaire bimétalliste, le rapport légal de valeur institué entre la monnaie d'or et la monnaie d'argent n'est plus identique au rapport commercial de valeur entre les deux métaux, l'une des deux monnaies vaut nécessairement plus comme métal que comme monnaie, et l'autre vaut nécessairement moins. Si la valeur commerciale du métal or est telle que 1 kilogr. or = 16 kilogr. argent, et si le rapport légal est 1 kilogr. or = 15 1/2 kilogr. argent, l'or vaut plus comme métal que comme monnaie, dans ses relations avec l'argent; si le rapport commercial est 1 kilogr. or = 15 kilogr. argent, c'est l'inverse. Appelons bonne monnaie celle qui a une valeur commerciale supérieure à sa valeur légale et appelons l'autre mauvaise monnaie.

De nombreuses expériences ont démontré que la bonne monnaie, en concours dans la circulation avec la mauvaise monnaie, se raréfie et tend à disparaître, ce qu'on exprime brièvement en disant que la mauvaise monnaie chasse la bonne: c'est la loi appelée loi de Gresham (1).

trairement choisi; c'est le rapport commercial de l'époque entre le métal or et le métal argent, et les auteurs de la loi ne considéraient pas que, ce rapport commercial venant à changer, le rapport légal dût être invariable; dans leur pensée, il fallait, le cas échéant, refondre la monnaie d'or pour adapter le rapport légal au rapport commercial. Mais cette opération eût été incommode et coûteuse, et elle n'a jamais par la suite été considérée comme un remède possible aux inconvénients du bimétallisme. On peut concevoir aussi un système monétaire où l'or et l'argent seraient frappés librement et auraient pouvoir libératoire illimité, mais sans qu'un rapport légal de valeur fût établi entre les deux monnaies : bimétallisme sans rapport légal, dans lequel le cours de l'une des monnaies varie par rapport à celle qui a été choisie pour exprimer l'unité monétaire. C'était le système adopté par la loi du 28 thermidor an III. Il n'est guère compatible avec les besoins du public.

(1) Thomas Gresham, au XVIe siècle, en Angleterre, a observé que des monnaies de frappe récente et de bon aloi mises dans la circulation ne pouvaient s'y maintenir et qu'on n'y trouvait toujours que des monnaies plus anciennes, usées et altérées : la mauvaise monnaie chassait la bonne. Son nom est resté attaché à ce phénomène économique, mais l'observation avait déjà été faite dans l'antiquité. Aristophane, dans *Les grenouilles*, dit « qu'il en est, à Athènes, des bons et honnêtes citoyens comme de l'or ancien par rapport à la nouvelle monnaie. Les vieilles pièces sont d'un excellent titre... cependant, nous leur préférons ces mauvaises pièces de cuivre tout récemment fondues ». Dans le cas d'Aristophane, la bonne monnaie, c'était l'ancienne; dans le cas de Gresham, c'était la nouvelle; mais le phénomène est le même.

La concurrence entre les monnaies d'or et les monnaies d'argent a fourni, au XIXe siècle, quelques-unes des plus remarquables applications de la loi de Gresham. Mais il y en a bien d'autres; la fuite de la bonne monnaie devant la mauvaise monnaie est un fait qui se produit toutes les fois que deux monnaies, investies par la loi du même pouvoir libératoire, sont considérées par le public comme étant de valeurs différentes. Voici quels sont, en dehors du bimétallisme, les principaux cas d'application de la loi de Gresham :

a) Une monnaie usée, qui a perdu de son poids légal, est en concours avec une monnaie neuve.

b) Une monnaie au titre normal, disons à 9/10 de fin, est en concours avec une monnaie à titre réduit, disons à 8/10 seulement de fin.

c) Une monnaie de papier à cours forcé est en concours avec une monnaie métallique; c'est un cas qui est devenu d'une grande fréquence depuis la guerre. Quand la monnaie de papier est convertible, au gré du porteur, en monnaie métallique, la valeur des deux monnaies est la même; à vrai dire, il n'y en a qu'une, la métallique, qui tantôt circule en personne et tantôt se fait représenter par un commode substitut. Mais quand cesse la convertibilité de la monnaie de papier, elle devient une mauvaise monnaie, et devant elle la bonne monnaie métallique disparaît.

Pourquoi la bonne monnaie disparaît-elle devant l'autre? C'est que, pour l'usage interne, si l'on peut dire, pour les règlements à faire à l'intérieur du pays, la mauvaise monnaie vaut l'autre; investie de la même force libératoire, les créanciers ne peuvent pas refuser de la recevoir en paiement, on paie donc avec elle. Quant à la bonne monnaie, on la garde pour les usages où elle peut rendre plus de services que la mauvaise; si l'on thésaurise, ce sera de préférence avec la bonne monnaie; si l'on a des paiements à faire au dehors, ce sera avec la bonne monnaie, car une fois hors des frontières, la monnaie perd tout pouvoir légal et n'est plus reçue qu'à sa valeur marchande.

Il y a encore une opération qui, dans le cas du bimétallisme, explique la disparition de la bonne monnaie. Retirer de la circulation la monnaie qui vaut plus, par rapport à l'autre, commercialement que légalement, et la remplacer par celle-ci, est une opération que le régime de la frappe libre rend possible et profitable. Supposons que, le rapport légal de valeur entre les monnaies d'or et d'argent étant de 1 kilogr. or = 15 kilogr. 50 argent, un kilogr. d'or vaille commercialement 16 kilogr. d'argent. Des

changeurs ou des banquiers, gens qui, par profession, ont un ample maniement de monnaie, recueillent dans la circulation des pièces d'or; 1 kilogr. de monnaie d'or vaut 3.100 francs; sur le marché des métaux précieux, il s'échange contre 16 kilogr. d'argent à 9/10 de fin qui, transformés en monnaie, valent 3.200 francs. C'est un bénéfice qui, même diminué des frais de commission, de transport, de frappe, etc., est largement suffisant pour entraîner un drainage intense des monnaies d'or et leur remplacement par des monnaies d'argent. Des opérations de cette nature ne sont plus possibles dans les pays où la frappe de l'argent a cessé d'être libre, puisqu'il faut la frappe libre pour permettre à l'opérateur la transformation du métal argent en monnaie, source de son bénéfice; elles l'étaient en France et elles y ont été réellement effectuées depuis le moment où la valeur commerciale de l'argent a commencé à baisser jusqu'au moment où la frappe des pièces de 5 francs a été suspendue, en 1878 (voir *infra*, § 3).

Telles sont les principales applications et tel est le mécanisme de la loi dite de Gresham; sous une apparence d'unité, la formule recouvre en somme des phénomènes assez divers. Il n'y a pas, d'ailleurs, dans le jeu de la loi de Gresham autant d'automatisme qu'on serait d'abord tenté de le croire; dans certaines circonstances, bonne monnaie et mauvaise monnaie peuvent faire, dans la circulation monétaire, assez bon ménage. Elle n'en reste pas moins une des notions essentielles qu'il faut avoir présentes à l'esprit pour bien comprendre les phénomènes monétaires.

§ 3. — L'histoire monétaire de la France depuis le XIXe siècle. L'union monétaire dite Union latine.

Il nous sera facile maintenant de suivre l'histoire monétaire de la France. Nous avons vu que la loi du 17 germinal an XI avait institué un régime bimétalliste. Dans la première moitié du XIXe siècle, ce système a fonctionné sans de graves inconvénients; les écarts entre la valeur légale et la valeur commerciale des deux métaux monétaires ont été de médiocre amplitude et de sens variable. Il semble cependant qu'après 1820 la loi de Gresham a joué au détriment de l'or et en a réduit beaucoup la quantité en circulation; notre stock monétaire a été, à ce moment-là, composé presque exclusivement d'argent.

A partir de 1850, les circonstances ont agi dans le sens d'une dépréciation de l'or relativement à l'argent. D'une part, la production de l'or s'est beaucoup accrue, à la suite de l'exploitation des mines d'or de l'Australie et de la Californie. D'autre part, le marché anglais a eu à cette époque de grands besoins de métal argent pour ses règlements de compte avec les pays d'Extrême-Orient et il a puisé dans notre stock monétaire, payant l'argent avec de l'or. Le drainage de l'argent, conséquence de la loi de Gresham, a été assez considérable pour gêner en France les transactions. Les écus de 5 francs, on pouvait bien les remplacer par de la monnaie d'or, mais non pas la monnaie divisionnaire, les pièces d'argent de 2 francs, de 1 franc, de 0 fr. 50, indispensables cependant aux menus échanges quotidiens. D'autres pays, avec un système monétaire analogue au nôtre, souffraient aussi de l'exode de l'argent: c'étaient la Belgique, la Suisse et l'Italie. La Belgique suggéra l'idée d'une convention pour la défense commune du stock métallique; une conférence tenue à Paris aboutit à la signature de la convention monétaire du 23 décembre 1865. C'est l'union monétaire formée à cette date entre la France, la Belgique, l'Italie et la Suisse qu'on a pris l'habitude d'appeler « Union latine », bien que ce ne soit pas sa dénomination officielle; la Grèce y a accédé en 1868.

Voici quelles étaient les mesures prises. Le titre des monnaies d'argent de 2 francs, 1 franc, 0 fr. 50 et 0 fr. 20 était abaissé de 900/1000 à 835/1000. Pourquoi? Pour en diminuer la valeur métallique et faire disparaître l'avantage qu'il y avait à les exporter. La frappe de ces pièces, devenues des monnaies fiduciaires puisque leur valeur réelle n'était plus égale à l'expression monétaire inscrite sur la pièce, cessait d'être libre. L'Etat seul avait le droit de les frapper, et sans pouvoir dépasser un contingent que la convention fixait alors à 6 francs par tête d'habitant et qui a été accru depuis. Enfin, ces pièces de valeur amoindrie perdaient leur qualité de monnaie légale: désormais, si les caisses publiques sont encore tenues de les recevoir sans limitation, entre particuliers on n'est plus obligé d'en recevoir pour une somme supérieure à 50 francs dans chaque paiement (1).

(1) La Convention de 1865 a, d'autre part, réglé la circulation des monnaies de chacun des Etats de l'Union latine dans les autres. Les particuliers ne sont pas tenus de recevoir les monnaies d'un autre Etat de l'Union; seules les caisses publiques y sont obligées, sans limitation de somme pour l'or et les pièces d'argent de cinq francs à l'origine, jusqu'à concurrence de cent francs pour les monnaies divisionnaires d'argent. L'Union latine a ainsi formé pendant longtemps une vaste communauté monétaire dans laquelle les monnaies des divers Etats adhérents circulaient aisément. Des conventions successives ont peu à peu restreint cette communauté; les dernières

C'était un changement sensible dans le système monétaire institué par la loi de l'an XI, sans que cependant ce système fût altéré dans ce qu'il avait d'essentiel (1). Les monnaies d'argent de 5 francs gardaient, comme l'or, le bénéfice de la frappe libre et le pouvoir libératoire illimité; le système restait donc bimétalliste. Il allait subir quelques années plus tard une bien plus grave modification. Après 1870, en effet, l'argent commença à se déprecier sensiblement par rapport à l'or, à partir surtout de 1874. Cette dépréciation était due à deux causes : le passage de plusieurs États au monométallisme-or, qui supprimait chez eux la frappe libre de l'argent, et un rapide accroissement de la production du métal argent. Dans les pays bimétallistes de l'Union latine, la loi de Gresham agit de nouveau, emportant l'or. Cela était grave, car au degré de développement économique où étaient parvenus ces pays, notamment la France, l'or ne pouvait plus être suppléé par l'argent, et il s'affirmait dès cette époque comme la monnaie internationale, indispensable aux peuples qui prennent part au grand mouvement d'affaires du monde. Que faire? Il fallait renoncer à la frappe libre des pièces d'argent de 5 francs, les seules monnaies d'argent pour lesquelles elle avait été maintenue en 1865; c'était empêcher l'opération qui a été décrite tout à l'heure et qui substituait l'argent à l'or dans notre circulation. C'est ce que décidèrent, par la convention du 5 novembre 1878, les cinq Etats adhérents à l'Union latine (2); la frappe des pièces de 5 francs était suspendue, les gouvernements s'engageant à n'en pas fabriquer ni laisser fabriquer. Ce régime, présenté comme provisoire, dure encore, et il paraît certain aujourd'hui que la frappe libre des pièces de 5 francs ne sera jamais reprise dans les Etats de l'Union latine (3).

sont du 25 mars 1920 et du 9 décembre 1921. Celle-ci est particulièrement importante, en ce qu'elle paraît bien être un acte préparatoire à la liquidation de l'Union latine. Voyez sur ce point un article de G. Paillard, *La convention du 9 décembre 1921 et le problème de l'Union latine vu de Suisse*, in *Revue d'économie politique*, 1922.

(1) Depuis 1865, la pièce d'argent de 1 franc, unité monétaire, n'est plus conforme à la définition légale. Elle n'est plus un poids d'argent de 5 grammes au titre de 9/10, mais au titre de 835/1000 seulement. Le franc légal n'est plus réalisé que dans la pièce de 5 francs.

(2) Dès 1873, la Belgique et la France, par des mesures administratives, avaient limité la frappe, et en 1874, 1875, 1876, cette limitation avait été décidée à titre provisoire par des accords entre les Etats de l'Union latine.

(3) La convention actuellement en vigueur est du 6 novembre 1885, avec des modifications résultant d'accords postérieurs, notamment celui du 4 novembre 1908. Depuis 1891, la convention se renouvelle d'année en année par voie de tacite reconduction. Le contingent assigné à chaque Etat pour la frappe des monnaies divisionnaires est actuellement de 16 francs par tête d'habitant, y compris pour la France la population de ses possessions africaines; pour la Suisse, le contingent est de 28 francs. La convention de 1885 contient d'importantes dispositions relatives à la liquidation éventuelle de l'Union latine.

Le système monétaire des pays de l'Union latine est donc le suivant : frappe libre et pouvoir libératoire illimité des monnaies d'or; suspension de la frappe des pièces de 5 francs en argent, soit pour le compte de l'Etat, soit pour le compte des particuliers, mais pouvoir libératoire illimité maintenu à ces pièces; frappe pour le compte de l'Etat des monnaies divisionnaires d'argent dans les limites du contingent fixé par la convention monétaire (actuellement 16 francs par tête); pouvoir libératoire de ces monnaies limité à 50 francs entre particuliers.

Ce régime est parfois qualifié de bimétallisme incomplet ou boiteux. Mais à mesure qu'on s'éloigne de l'époque où la suppression de la frappe des pièces de 5 francs pouvait n'être qu'une mesure provisoire, il apparaît mieux que c'est un régime très proche du monométallisme-or : le pouvoir libératoire laissé aux pièces de 5 francs n'est que le vestige d'un passé aboli.

§ 4. — La déchéance monétaire de l'argent et ses conséquences.

La déchéance monétaire de l'argent est aujourd'hui consommée. Non pas qu'on ne frappe plus de monnaie d'argent; même dans les pays équipés à la moderne, c'est la monnaie nécessaire des menus paiements, et ailleurs, en Asie notamment, il y a d'immenses régions où l'argent trouve de vastes débouchés : la Chine, l'Indo-Chine française, l'Inde, les établissements des Détroits. Mais il n'y a plus pour l'argent de frappe libre, et cela ne lui laisse qu'un rôle monétaire de second ordre. Cette déchéance a été le grand fait monétaire des trente dernières années du XIX[e] siècle. Si l'on excepte l'Angleterre, qui adopta dès 1816 le monométallisme-or, c'est à partir de 1870 que les hôtels des Monnaies se sont successivement fermés à la frappe libre de l'argent. Le passage à la monnaie d'or a marqué le progrès de la richesse chez les peuples modernes; à un volume sans cesse accru d'affaires, l'or peut seul fournir un moyen adéquat de règlement et une mesure convenable des valeurs. On a pu craindre toutefois qu'en face d'un besoin grandissant de monnaie d'or, la production du métal fût insuffisante; l'énorme accroissement de cette production de-

puis les premières années du XXe siècle a consacré le triomphe du monométallisme-or, mais le fléchissement constaté depuis 1915 peut inspirer quelques inquiétudes. La circulation des billets de banque a pris, au cours de la guerre, une telle ampleur que l'or sera, plus que jamais recherché pour servir de couverture à cette monnaie de papier.

La déchéance de l'argent ne s'est pas accomplie sans résistance. Il y a eu à la fin du XIXe siècle une campagne bimétalliste très vive, menée par de puissants groupements d'intérêts. Les pays grands producteurs d'argent, notamment les Etats-Unis et le Mexique, ont été les meneurs de cette campagne : obtenir le rétablissement de la frappe libre de l'argent, c'était la hausse des prix du métal, c'étaient des bénéfices accrus pour les propriétaires de mines. L'influence des « silvermen » aux Etats-Unis a été assez grande pour qu'ils aient obtenu du Congrès le vote d'une législation qui obligeait le Trésor à acheter chaque mois des quantités déterminées d'argent : monnayé ou non, cet argent, dont le public ne voulait pas, était représenté par des certificats qui circulaient à sa place (1). Cette politique suscita aux Etats-Unis une crise très grave et il fallut y renoncer en 1893.

Un milieu très propice au développement de la campagne bimétalliste s'est rencontré dans les pays d'Europe atteints par la crise agricole, notamment la France et l'Allemagne. De 1880 à 1900, l'agriculture européenne a souffert d'une baisse des prix de quelques grands produits agricoles. On a cherché de divers côtés les causes de cette situation et les remèdes possibles. Certains économistes ont dit que les prix avaient baissé parce qu'il n'y avait pas assez de monnaie, et qu'il n'y avait pas assez de monnaie parce que l'argent n'était plus frappé librement. Il fallait donc ouvrir de nouveau les hôtels des Monnaies à la frappe libre de l'argent, et, comme on l'a dit alors, réhabiliter l'argent. Plusieurs conférences ou congrès internationaux ont été réunis pour étudier la question monétaire. Dans aucun, les partisans du bimétallisme n'ont pu obtenir l'adhésion de la majorité à leur thèse, qui était la conclusion d'une entente entre les principaux Etats pour reprendre la frappe libre de l'argent. Avec une telle entente, disaient-ils, la loi de Gresham ne pourra pas jouer, les principaux Etats formant comme une espèce de trust qui aurait décidé d'acheter à un prix déterminé l'or et l'argent et maintiendrait ainsi entre les deux métaux un rapport invariable de valeur. Cela pouvait dans une certaine mesure se défendre, mais l'expérience eût été périlleuse, et il est heureux qu'elle n'ait pas été tentée.

(1) Loi du 28 juin 1878, dite « *Bland Act* », et loi du 14 juillet 1890, dite « *Sherman Act* ».

Le métal argent a subi une forte dépréciation, depuis que les cours n'ont plus l'appui de la frappe libre. Sur le marché de Londres, l'unité cotée est l'once troy au titre de 925/1000, dont le prix correspondant à la valeur légale française de l'argent serait de 60 pences 13/16. Or, depuis le début du XXe siècle jusqu'en 1915, les cours ont été presque constamment au-dessous de 30 pences et sont tombés à certains moments entre 21 et 22 pences; à ce dernier cours, notre pièce de 5 francs ne valait pas, commercialement, 2 francs. Les monnaies d'argent étaient donc devenues, dans les pays où subsiste un rapport légal de valeur entre l'argent et l'or, des monnaies fiduciaires à cours forcé, et cela n'est pas sans inconvénient lorsqu'il en circule des quantités importantes.

Les cours de l'argent se sont beaucoup relevés pendant la guerre. Pour une part, ce relèvement des cours n'était que l'expression de la dépréciation subie par la monnaie en laquelle, sur le marché de Londres, est coté le métal argent; mais pour une autre part, c'était bien un relèvement réel des cours, un changement dans le rapport entre le prix de l'argent et le prix de l'or, rapport qui, à un certain moment, a été bien proche du rapport légal français. Le cours maximum a été atteint en 1920 (89 1/2 pences l'once standard). Depuis, la baisse a de nouveau prévalu sur le marché de l'argent. En 1921, le cours moyen a été de 36 pences 7/8. Actuellement (premier trimestre de 1922), le cours est aux environs de 33 à 34 pences (1).

(1) Dans les pays où le fonds de la circulation monétaire est l'argent, la baisse de valeur de ce métal et plus encore les variations de cette valeur ont déterminé des embarras assez graves. Dans les relations commerciales et financières avec les pays à monnaie d'or, il est gênant d'avoir comme instrument de paiement et comme mesure des valeurs une monnaie dépréciée à cours instable. C'était le cas notamment de l'Inde anglaise, pays auquel ses relations avec la métropole, qui est monométalliste-or, rendaient particulièrement sensibles les inconvénients de la monnaie d'argent. Le milieu économique ne se prêtant pas à une réforme monétaire complète qui eût consisté à adopter le monométallisme-or, l'Inde anglaise a du moins cherché à stabiliser la valeur de la monnaie d'argent. Elle a obtenu ce résultat en supprimant la frappe libre de cette monnaie; la frappe est réservée au gouvernement, et les hôtels des Monnaies délivrent de l'argent contre de l'or, à un taux de change fixe (1 roupie = 16 pences). La valeur de l'argent-

SECTION IV

STATISTIQUES MONÉTAIRES

Il est essentiel, pour bien comprendre les questions monétaires, d'avoir une notion précise de la quantité de monnaie métallique dont dispose actuellement le monde civilisé, et, autant que possible, de la répartition du stock monétaire entre les nations. Ce sera l'objet de cette dernière partie du chapitre.

Quelle est la quantité d'or et d'argent dont le monde dispose? La production de ces deux métaux est connue, avec une exactitude plus ou moins approchée suivant les époques, depuis la fin du XV[e] siècle. On admet généralement qu'à ce moment le stock monétaire de l'Europe n'était plus que d'un milliard; il avait été en s'appauvrissant depuis la chute de l'Empire romain. D'après les statistiques fournies par les rapports de l'administration française des monnaies (1), la production de l'or a été, de 1493 à 1916, de 24.981.663 kilogr., représentant une valeur de 86.048 millions de francs. Dans la même période, la production de l'argent a été de 367.215.489 kilogr.; en comptant l'argent à la valeur légale française, soit d'après le rapport $\frac{1}{15,50}$, cela ferait une valeur de 81.603 millions de francs; mais, en réalité, l'argent n'a plus dans le monde qu'une valeur commerciale mesurée en or et variable comme celle des autres marchandises; la valeur actuelle

monnaie s'est ainsi détachée de la valeur de l'argent métal et elle est devenue stable, ce qui est un grand avantage pour les relations internationales. Sur la réforme indienne, consulter Arnauné, *op. cit.* D'autre part, le Mexique et les Philippines ont imité l'Inde, mais avec un moindre succès; cf. Nogaro, *Les dernières expériences monétaires..., loc. cit.* La hausse de l'argent depuis 1915 a apporté une perturbation sérieuse aux systèmes monétaires institués sur cette base, parce qu'il est arrivé que la monnaie d'argent a valu plus, comme métal, que sa valeur officielle en or, et le change indien a de nouveau perdu sa stabilité; sur cette question, cf. *Economiste français*, 1917, 2[e] semestre, p. 368, et 1918, 1[er] semestre, p. 551.

(1) Les statistiques monétaires se trouvent dans la collection des Rapports de l'administration des Monnaies et médailles au ministre des Finances (annuels); l'administration des Monnaies aux Etats-Unis est celle qui publie les renseignements les plus nombreux sur les questions monétaires : *Annual Report of the Director of the Mint.* Le dernier rapport de l'administration française des Monnaies, d'où sont extraits les renseignements donnés au texte, a paru en 1920 (20[e] année, opérations de 1915 et 1916).

des stocks accumulés est bien inférieure à la valeur légale française (1).

La production des métaux précieux est d'ailleurs répartie d'une façon très inégale sur l'ensemble de la période 1493-1916. La production de l'or, de 1493 à 1850, a été de 4.752.070 kilogr., ce qui fait moins du cinquième de la production totale; en poussant jusqu'en 1875, on n'a encore que 38 % de la production totale.

Donc, c'est une quantité égale à 62 % de l'or produit dans le monde entier entre 1493 et 1916 qui l'a été dans les quarante dernières années de cette période, et en y ajoutant la production de 1917 à 1921, c'est au moins les deux tiers.

Depuis les dernières années du XIX[e] siècle, la production de l'or s'est énormément accrue, à raison de l'exploration plus attentive des diverses parties du monde et des progrès techniques réalisés dans l'extraction et le traitement du minerai. Depuis 1906, la production annuelle de l'or, jusqu'en 1916, a dépassé en poids 600.000 kilogr. (elle a même dépassé 700.000 kilogr. en 1912 et en 1915), et en valeur 2 milliards de francs (plus de 2.400 millions de francs en 1912 et en 1915). C'est un large fleuve d'or qui coule sur le monde. Cependant, depuis 1915, il y a un fléchissement sensible, et dans les quatre dernières années (1918-1921), la production annuelle est tombée au-dessous de 2 milliards de francs.

Pour ce qui est de l'argent, la production annuelle s'est tenue presque constamment au-dessus de 5 millions de kilogr., depuis 1893, année où elle avait, pour la première fois, dépassé ce niveau; elle a dépassé 6 millions de kilogr. de 1908 à 1914, et même, en 1911, 7 millions de kilogr. Depuis 1914, elle a sensiblement fléchi, et ne dépasse plus que de peu, en 1921, 5 millions de kilogrammes.

La production des métaux précieux ne va pas toute aux hôtels des Monnaies; une partie importante est employée dans l'industrie, mais les évaluations sur ce point sont très incertaines; autant qu'on en peut juger, les emplois industriels de l'or paraissent compris entre un quart et un tiers de la production annuelle, ceux de l'argent entre le tiers et la moitié de la production annuelle. D'autre part, il y a des quantités appréciables d'or et d'argent qui se perdent; les monnaies en circulation subissent une

(1) En ajoutant aux chiffres donnés au texte la production des années 1917-1921, on trouve pour l'or une production globale d'environ 95 milliards et demi de francs, et pour l'argent une production globale d'environ 87 milliards et demi de francs, l'argent étant compté à sa valeur légale française.

usure lente, ce qu'on appelle le frai, et puis il y a des monnaies, des bijoux ou des lingots qui disparaissent dans les incendies, les naufrages, les inondations, les tremblements de terre. Il ne suffirait donc pas d'additionner les productions annuelles depuis 1493 pour savoir quelles sont les quantités d'or et d'argent dont le monde dispose à l'heure actuelle

Il n'y a aucune donnée statistique relative aux quantités d'or et d'argent qui existent sous la forme de bijoux et de parures. Il y en a qui sont relatives aux stocks monétaires; mais les évaluations ne sont pas d'une grande certitude (1).

Les stocks monétaires sont très inégalement répartis entre les nations, et non pas seulement les stocks en chiffres absolus, mais aussi les stocks calculés par tête d'habitant. Fin 1912, la quantité de monnaie d'or par tête d'habitant était évaluée à 160 francs en France, 84 francs en Grande-Bretagne, 42 francs en Belgique, 37 francs en Italie, 31 francs en Russie, 69 francs en Allemagne, 31 francs en Autriche-Hongrie, 101 francs aux Etats-Unis. Cette seule énumération démontre combien il est inexact d'apprécier la richesse d'un peuple d'après la quantité d'or dont il dispose; si le stock d'or par tête était un bon indice de la richesse des peuples, il faudrait croire que fin 1912 la France était plus riche que la Grande-Bretagne et que les Etats-Unis, ce que personne ne soutiendra. Dans certains cas, notamment en cas de guerre, il y a quelques avantages pour un pays à posséder un grand stock d'or, mais l'or n'est qu'une des formes de la richesse, et non la principale ni la plus désirable.

Avant la guerre, le stock d'or de la France était évalué à un peu plus de 6 milliards de francs, mais c'était une évaluation certainement trop basse. En effet, l'encaisse-or de la Banque de France, à la fin de 1921, était de 5.524 millions de francs, bien que depuis le début de la guerre il y ait eu des sorties d'or pour une somme de plus de 1 milliard de francs (or vendu à l'étranger); en additionnant le stock en caisse fin 1921 (or en caisse et à l'étranger) et l'or vendu depuis le début de la guerre, on trouve un total de plus de 6 milliards et demi de francs. Comme il reste certainement encore des quantités d'or importantes entre les mains des particuliers, malgré le zèle de la majeure partie

(1) La direction française des Monnaies fait remarquer qu'une cause d'erreur ou d'inexactitude dans la statistique des stocks monétaires provient des lingots, surtout des lingots d'or, qui peuvent être considérés tantôt comme marchandise et tantôt comme monnaie, lorsqu'ils sont compris dans les encaisses des banques.

de la population à porter son or à la Banque de France (du début de la guerre à fin 1918, les apports volontaires du public se sont élevés à 2.400.000.000 de francs), il n'y a pas de doute que les évaluations d'avant-guerre étaient inférieures à la réalité et que le stock d'or s'élevait au moins à 7 milliards de francs. Quant au stock de monnaies d'argent, une évaluation déjà ancienne (1903) le fixait à un peu plus de 2.100 millions de francs; avec les 7 milliards d'or et quelques dizaines de millions de monnaies de bronze et de nickel, cela ferait pour notre pays un stock de monnaie métallique supérieur à 9 milliards de francs (1). Pendant la guerre, la fabrication des monnaies d'argent a été poussée très activement; mais les pièces divisionnaires nouvelles ont été fabriquées, en partie, avec le métal provenant de la fonte des écus de cinq francs, et d'autre part beaucoup de pièces, anciennes ou nouvelles, ont été exportées, de sorte qu'il n'est pas possible de savoir si le stock a été accru et dans quelle mesure (2).

(1) Dans le dernier rapport de l'administration française des Monnaies, il est fait observer qu'il n'est pas possible d'établir avec une précision suffisante les statistiques relatives aux stocks monétaires pour les années postérieures à l'année 1912. Le gouvernement français procède de loin en loin à des recensements monétaires qui ne peuvent d'ailleurs être faits que par épreuves; la dernière enquête de ce genre date de 1909. Voir le *Bulletin de statistique et de législation comparée*, 1910, 1er semestre.

(2) Les rapports annuels de la commission de contrôle de la circulation monétaire permettent de suivre le mouvement des frappes. Du 2 août 1914 au 14 mai 1920, il a été frappé 568 millions de francs de monnaies divisionnaires d'argent; la frappe est supendue depuis le 14 mai 1920.

CHAPITRE II

LE CRÉDIT, LA MONNAIE FIDUCIAIRE ET LES RÈGLEMENTS SANS MONNAIE.

SECTION I

NATURE DE L'OPÉRATION DE CRÉDIT. LES FONCTIONS DU CRÉDIT. CRÉDIT A LA CONSOMMATION ET CRÉDIT A LA PRODUCTION. CRÉDIT PERSONNEL ET CRÉDIT RÉEL

Quand un bien présent est échangé contre un autre bien présent, un cheval, par exemple, contre une somme en or de 2.000 francs, chacun des échangistes reçoit au même moment l'équivalent de ce qu'il abandonne: c'est l'échange au comptant. L'échange est à crédit lorsque l'une des prestations ne doit s'accomplir que postérieurement à l'autre. Un des échangistes est mis en possession d'un bien ou reçoit un service, et il ne fournit en retour qu'une promesse de bien ou de service; son coéchangiste lui fait confiance, lui fait crédit. Il y a crédit toutes les fois qu'il y a échange d'un bien présent contre un bien futur; *Primus* livre un cheval à *Secundus* contre la promesse faite par *Secundus* de payer une somme de 2.000 francs en or dans un mois.

L'échange à crédit est évidemment beaucoup plus souple et peut couvrir un domaine plus étendu que l'échange au comptant. Habitués que nous sommes à l'idée de crédit, à ce point même que nous en arrivons à ne plus voir le crédit dans des opérations qui l'impliquent nécessairement, comme le paiement en billets de banque, nous avons peine à nous figurer ce que serait la vie économique sans le crédit. Il nous faut pour cela observer des sociétés organisées plus simplement que la nôtre. On peut répéter au sujet du crédit la remarque faite au sujet de la monnaie: sans le crédit, comme sans la monnaie, notre organisation économique ne pourrait pas exister. Le crédit introduit dans l'échange des biens qui ne sont pas encore en la possession de celui qui les

promet et même des biens qui ne seront produits que plus tard; il anticipe sur l'avenir économique.

Toute marchandise ou tout bien quelconque peut être livré à crédit. Dans le commerce de détail, la livraison à crédit est habituelle à l'égard de certaines catégories d'acheteurs. Dans le commerce entre professionnels, de gros ou de demi-gros, c'est un fait très fréquent que la livraison soit payable à terme. Mais il y a une marchandise qui est l'objet par excellence des opérations à crédit, c'est la monnaie. Marchandise qui donne le pouvoir d'acheter toutes les autres, forme liquide du capital, la monnaie est, plus que n'importe quel autre bien, demandée et donnée à crédit, contre promesse de remboursement à une date plus ou moins lointaine, avec l'addition d'un intérêt au capital. C'est, nous le verrons, une des fonctions essentielles des banquiers que d'être des marchands de monnaie à crédit.

L'opération de crédit se réalise le plus souvent au moyen du prêt: le banquier, par exemple, prête de l'argent; mais il ne faut pas confondre la notion économique du crédit avec la notion juridique du prêt, car bien d'autres formes juridiques que le prêt sont propres à réaliser l'opération de crédit. Le commerçant qui vend des marchandises sans en exiger le paiement comptant fait crédit; le propriétaire d'une maison qui la donne à bail et ne se fait payer par le locataire qu'à terme échu fait crédit; de même encore, l'ouvrier qui fournit son travail tous les jours et qui n'est payé qu'à la fin de la semaine ou de la quinzaine et l'employé ou le fonctionnaire qui ne l'est qu'à la fin du mois. On peut même dire, en étendant la notion de crédit plus qu'on n'a coutume de le faire, que le fait par l'actionnaire de confier des capitaux à une société qui a une existence juridique distincte, en échange d'un droit éventuel à des dividendes, est une opération de crédit. Partout où il y a l'échange d'un bien présent contre un bien futur, sous quelque forme juridique que ce soit, il y a crédit, et c'est dire que le crédit est partout dans la vie moderne.

Envisagée dans sa destination économique, l'opération de crédit est du crédit à la consommation ou du crédit à la production.

Le crédit à la consommation est celui que le preneur de crédit emploie à ce que nous avons appelé la consommation improductive. Tel est notamment le crédit fait par le commerçant au détail à la partie peu aisée de sa clientèle, ou bien le prêt que l'usurier propose au prodigue dans l'embarras. Les économistes n'ont guère de sympathie pour le crédit à la consommation, et il est en effet l'occasion de graves abus: abus par l'emprunteur des facilités que

le crédit lui donne de vivre aux dépens d'autrui, de mener une existence au-dessus de ses ressources normales; abus par le prêteur des embarras où l'emprunteur se trouve, de sa faiblesse de caractère ou d'esprit. Du point de vue de l'intérêt général, le crédit à la consommation n'est pas une bonne chose; l'achat à crédit fait dans les classes populaires de grands ravages, et il cause de sérieux ennuis aux commerçants qui ont affaire à cette clientèle. Il y a cependant des cas où le crédit à la consommation soulage des misères dignes de pitié, et il est pour les gens qui n'ont pas de travail et de gain réguliers le moyen de traverser les périodes de chômage.

Le crédit à la production est celui que le preneur de crédit emploie à des fins d'activité économique; les biens donnés à crédit sont alors considérés non pas comme un revenu à dépenser, mais comme un capital à faire fructifier. C'est le seul dont nous aurons à nous occuper par la suite.

La fonction essentielle du crédit à la production est de placer les capitaux entre les mains des personnes qui sont le mieux en situation de les utiliser dans la production; c'est par le crédit que les hommes doués d'initiative et d'aptitude aux affaires se procurent les capitaux indispensables à la fondation des entreprises, et que peuvent se former ces grandes exploitations qui dépassent les forces économiques d'un homme isolé, même riche. Les vastes amas de capitaux que sont certaines sociétés par actions ont été constitués par de multiples apports dont le groupement a pour base le crédit. Il y a beaucoup de possesseurs de capitaux qui, pour toutes sortes de raisons, ne sont pas en situation de les faire eux-mêmes valoir ou qui ne peuvent leur donner que des emplois peu productifs; à tous ces capitaux une carrière plus large est ouverte par le placement dans la production d'autrui, c'est-à-dire par le crédit. Le crédit, vu du côté des preneurs de crédit, c'est la faculté de disposer du capital d'autrui, et sans cette faculté l'entreprise n'aurait pas pu se développer.

Le crédit à la production remplit une autre fonction qui est de fournir des substituts de la monnaie métallique. Les monnaies de papier, lettre de change, billet de banque, sont des monnaies qui ne portent pas en elles leur valeur; ce ne sont que des signes, et les créanciers qui les acceptent font crédit à leur débiteur. La promesse de payer peut même n'être pas constatée par un titre apte à circuler; les créances et les dettes se règlent par des inscriptions sur les registres d'une banque, et ce règlement qui n'implique aucune translation de monnaie, même de papier, a pour base le crédit. Le crédit sert ainsi à perfectionner l'appareil d'échange.

L'importance du crédit est telle qu'on a dit parfois que le crédit créait des capitaux ou de la richesse; ce sont des façons de parler hyperboliques et dont il faut se garder. Echanger des biens présents contre des promesses de biens futurs, cela n'accroît pas la somme des biens présents. L'illusion vient de ce que le donneur de crédit reçoit une promesse souscrite par le preneur de crédit, et cette promesse figure dans son patrimoine, elle a une valeur vénale, elle peut être un objet d'échange. La société qui a émis des obligations dans le public s'est procuré par là des capitaux qui comptent dans son actif, et les obligataires ont en échange reçu des titres qui représentent la valeur du capital transmis et peuvent se négocier à la bourse; il y a en apparence deux capitaux au lieu d'un, mais le moindre effort de réflexion montre qu'un capital et un titre représentant ce capital, c'est un même bien sous deux aspects. Dire que le crédit crée des capitaux, cela n'est pas seulement une façon de parler incorrecte, mais dangereuse; avoir cru ou fait croire à cette merveilleuse puissance du crédit a causé bien des ruines. Le crédit fait passer aux mains des hommes d'affaires des capitaux qui sans cela demeureraient dans des emplois à faible rendement, et il élargit ainsi la base des entreprises, donne l'essor aux initiatives, permet une production plus ample et plus rapide de la richesse; d'autre part, il fournit le moyen de régler les opérations d'échange sans l'intervention de la monnaie métallique. Ce sont là des fonctions d'une haute importance, et il ne faut pas en ajouter d'imaginaires.

Le crédit remplit de hautes fonctions économiques, mais ce n'est pas sans risques. Faisant du mécanisme économique quelque chose de plus complexe, il en accroît certes le rendement, mais aussi la fragilité. Il se prête aux plus fructueux usages, mais par contre aux plus destructeurs de la richesse présente; car la richesse présente engagée dans les opérations de crédit ne se multiplie pas par une sorte de génération spontanée, comme certains paraissent le croire; les risques de perte auxquels elle se trouve exposée sont grands à proportion même de ses chances de gain. Que d'exemples éclatants d'entreprises ruinées parce qu'un crédit trop libéral leur avait donné les illusions d'une puissance sans relation avec l'état vrai de leur structure, des affaires ou du marché! Et à côté des désastres connus et classés que le crédit a causés, il y a les petites déconfitures quotidiennes, silencieuses, ignorées, dont il est responsable aussi. Le crédit est un grand

évocateur, mais aussi un grand gaspilleur de richesses. Les risques impliqués dans le crédit viennent des occasions de tromperie qu'il offre, et de la difficulté plus grande qu'il y a à raisonner correctement sur le futur que sur le présent, puisque le crédit est, comme on l'a dit tout à l'heure, une anticipation sur l'avenir. Il n'y a de développement possible des affaires de crédit que chez les peuples où la formation morale et intellectuelle est assez forte pour réduire à des proportions acceptables le risque de fraude et le risque d'erreur qui sont inséparables du crédit.

Le crédit peut être du crédit personnel ou du crédit réel. Le crédit est personnel quand le donneur de crédit n'a pas reçu de droit spécial sur une partie du patrimoine de son débiteur, le preneur de crédit, et qu'il n'a par conséquent contre lui que ce droit général sur l'ensemble des biens que les législations modernes confèrent aux créanciers. Le crédit est réel quand le donneur de crédit tient de la loi ou du contrat un droit spécial sur certains biens du débiteur, droit tel qu'un droit de gage ou d'hypothèque, en vertu de quoi il se fera payer sur ces biens, de préférence aux autres créanciers. Toutes autres choses égales, le crédit réel confère une sécurité plus grande que le crédit personnel; mais il va de soi qu'un crédit personnel consenti à une personne honorable et habile en affaires peut donner plus de sécurité qu'un crédit réel consenti à un débiteur qui mérite peu de confiance, si le gage est mal choisi. D'ailleurs, le crédit personnel peut se fortifier par la coexistence de deux ou plusieurs débiteurs; c'est le cautionnement ou la solidarité. Ce qui fait la supériorité du crédit réel, c'est qu'il est plus facile d'apprécier la valeur d'un bien que celle d'une personne; aussi le crédit réel tient-il dans les opérations de banque la première place (1).

(1) Ouvrages généraux à consulter sur les questions de crédit et de banque : Courcelle-Seneuil, *Les opérations de banque. Traité théorique et pratique.* 11[e] édition, 1920; Gilbart, *The history, principles and practice of banking*, Londres, nouvelle édition, 1907; Bagehot, *Lombard street*, traduction française, 1874. *Adde* les ouvrages cités (même livre, chap. I) d'Arnauné, de Stanley Jevons; de Conant, de Hartley Withers. La National Monetary Commission, formée en 1908 aux Etats-Unis pour étudier la réforme du système bancaire dans ce pays, a publié (1912) un rapport plein de renseignements utiles sur les principales questions de banque. Les publications du Federal Reserve Board (Etats-Unis) forment aussi une documentation régulière et de grande valeur.

SECTION II

Les échanges ne se règlent que pour une très faible part au moyen de la monnaie métallique, qui est reléguée dans le cercle des menues transactions et du commerce de détail. Presque tout le mouvement commercial aboutit à des modes de paiement qui ont pour base le crédit, soit règlement en monnaie de papier, monnaie fiduciaire, soit règlement sans monnaie, par des virements de comptes dans les banques. La lettre de change, le billet à ordre, le chèque, jouent le rôle de monnaies fiduciaires, d'une façon d'ailleurs assez imparfaite; les uns et les autres conduisent, par la pratique des virements et compensations en banque, à des règlements sans monnaie; le billet de banque est la monnaie fiduciaire la mieux adaptée à son rôle. Dans cette section et les suivantes, nous allons étudier les divers modes de règlement à base de crédit.

§ 1. — La lettre de change et le billet à ordre; leurs fonctions économiques.

La lettre de change, ou traite, et le billet à ordre forment la catégorie des effets de commerce.

La lettre de change est un écrit par lequel un créancier enjoint à son débiteur de payer la somme due, soit à l'ordre d'une tierce personne, soit à l'ordre du créancier lui-même, à une échéance déterminée. Par exemple, un industriel parisien, Jacques, qui a vendu des marchandises à Pierre, commerçant lyonnais, pour une somme de 2.354 francs, rédigera le 15 juin une lettre de change où, s'adressant à Pierre, il lui dira : *Veuillez payer le 15 août prochain, à mon ordre (ou à l'ordre d'un tiers), la somme de 2.354 francs.* Le langage juridique français appelle le créancier le tireur de la lettre de change, et le débiteur le tiré; celui-ci n'est pas engagé tant qu'il n'a pas donné ce qu'on appelle son acceptation.

Le titre à ordre est aisément transmissible d'une personne à une autre, au moyen d'une formalité appelée endossement et qui consiste, pour le cédant, à inscrire au dos du titre le nom du nouveau bénéficiaire. Dans notre exemple de tout à l'heure, si Jacques a rédigé la traite à l'ordre de Marcel, Marcel à son tour pourra inscrire : *Veuillez payer à l'ordre de François.* Et ainsi de suite, le débiteur devant payer entre les mains de la personne

la dernière désignée. La lettre de change est donc un titre de circulation facile, et plus encore dans certaines législations où elle peut être rédigée au porteur.

Nous verrons, à propos de l'escompte, comment la lettre de change remplit la fonction d'instrument de crédit à court terme (1). Nous avons en ce moment à la considérer dans une autre fonction, comme moyen de transférer, sans déplacement de monnaie, une somme d'une place à une autre, et, par conséquent, comme un moyen d'éteindre les dettes d'une place envers une autre.

Sur une place commerciale telle que Paris, il y a des gens en plus ou moins grand nombre qui sont créanciers des autres places, disons de Lyon, et qui tirent des lettres de change sur leurs débiteurs. Il y a toujours aussi des gens qui sont débiteurs de la place de Lyon. Les gens qui font partie du groupe débiteur, au lieu de payer leurs créanciers lyonnais en leur envoyant de la monnaie métallique ou des billets de banque, peuvent acheter aux gens du groupe créancier leurs lettres de change, payables à Lyon, et les envoyer dans cette ville. Jacques, le tireur parisien de la lettre de change, la cédant à un tiers, est ainsi payé par un autre Parisien, l'acheteur de la lettre; de son côté cet acheteur, au lieu d'envoyer de l'argent à son créancier lyonnais, lui envoie la lettre de change payable par un autre Lyonnais. On évite par là un double transport de monnaie, de Paris à Lyon et inversement, et des paiements de place à place se résolvent en paiements sur place.

C'est surtout dans les relations internationales que la lettre de change est un précieux instrument de transfert des fonds et de règlement des dettes: sujet qui sera traité plus tard (2). Il y a lieu seulement de noter ici que, comme moyen de règlement international, la lettre de change remplit une fonction de plus que quand elle circule entre deux places du même pays. Les systèmes monétaires diffèrent d'un pays à un autre, de sorte que dans les relations internationales la lettre de change a pour effet de changer la monnaie d'un pays en celle d'un autre. Si Jacques, de Paris, tire une lettre de change sur John, de Londres, et la passe à l'ordre de son banquier qui lui en paie la valeur, il touche à Paris, en monnaie française, une somme payable à Londres en monnaie anglaise; le change tiré comprend en abrégé une opération de change manuel.

(1) Même livre, chap. III.
(2) T. II, liv. IV, chap. VI.

Ainsi nous apparaissent les trois fonctions de la lettre de change: instrument de crédit à court terme, moyen de règlement entre deux places, change d'une monnaie nationale contre une monnaie étrangère. Selon les cas, elle les remplit toutes trois, ou deux seulement, ou même seulement la première, ceci quand le tireur et le tiré sont sur la même place.

Le billet à ordre est moins complexe que la lettre de change; il ne met en jeu que deux personnes: le débiteur qui s'engage à payer telle somme à telle date, et le créancier à l'ordre de qui l'engagement est rédigé. Transmissible par endossement comme la lettre de change, il peut comme elle circuler aisément; mais ne portant que la signature du débiteur, au lieu que la lettre de change porte la signature du tireur et celle du tiré accepteur, il offre une garantie moins forte que la lettre de change et ne joue pas à beaucoup près le même rôle dans le règlement des opérations commerciales. Il est cependant un instrument de crédit et permet, comme la lettre de change, de rendre immédiatement disponible une créance à terme.

Les effets de commerce, les lettres de change surtout, sont pour les banques l'objet d'un trafic actif. Les banques escomptent les lettres de change, ce qui permet au créancier de reconstituer son fonds de roulement avant l'échéance de la dette; elles procurent des lettres de change sur telles ou telles places aux gens qui ont des paiements à y faire; autrement dit, elles achètent ou vendent du papier. Non seulement elles achètent ou vendent du papier, mais elles en créent selon les besoins de leur clientèle. Le banquier à qui sa clientèle demande des moyens de règlement sur une place peut créer ces moyens de règlement, s'il n'en a pas en portefeuille, en faisant traite sur son correspondant en cette place; les traites de cette sorte, appelées traites financières, jouent un rôle important dans les relations économiques internationales.

La lettre de change est une monnaie fiduciaire; elle forme titre pour un paiement en monnaie légale à une échéance proche qui, au moins dans la pratique française, ne dépasse qu'exceptionnellement trois mois et souvent n'atteint pas cette durée. Elle peut donc, dans une certaine mesure, remplir l'office de cette monnaie légale. D'ailleurs, elle est aisément transférable par la formalité simple de l'endossement. Le paiement à l'échéance est garanti par la responsabilité solidaire de tous les signataires, tireur, tiré et endosseurs successifs. Passant successivement entre les mains de plusieurs personnes qui sont entre elles dans les

rapports de créanciers à débiteurs, elle éteint d'un seul coup, par le paiement à l'échéance, plusieurs dettes. Ce sont là des fonctions monétaires. Cependant la lettre de change est une monnaie fiduciaire médiocre, à quoi manquent les caractères qui en permettraient une large circulation. D'abord elle ne porte pas avec elle la certitude que le débiteur pourra payer à l'échéance; elle est une créance sur un débiteur qui présente en fait des degrés divers de solvabilité. Puis elle implique pour les endosseurs successifs une responsabilité éventuelle qui l'empêche d'avoir le caractère neutre, impersonnel, de la monnaie métallique ou du billet de banque. Enfin, il lui manque la durée; elle doit être présentée au moment de l'échéance, ou dans un très bref délai après l'échéance, sous peine pour le créancier de perdre certaines garanties légales, et elle est exposée, après un plus long délai, à la prescription.

§ 2. — Le chèque. Virements et compensations. Les chambres de compensation.

Le chèque est l'instrument au moyen de quoi une personne qui a des fonds déposés dans une banque peut en disposer; c'est un ordre écrit donné à la banque dépositaire de payer la somme inscrite sur le titre, soit à la personne qui y est dénommée, soit à l'ordre de cette personne, soit au porteur, chacune des ces trois modalités correspondant à l'une des formes possibles du chèque, qui est nominatif, à ordre, ou au porteur.

En tant que monnaie fiduciaire, le chèque a des défauts semblables à ceux de la lettre de change; aussi l'un et l'autre, bien qu'ils passent parfois en un grand nombre de mains entre le moment du tirage et celui du paiement, ont-ils une capacité de circulation inférieure à celle du billet de banque qui circule avec la même facilité et même une facilité plus grande que la monnaie métallique (*infra*, même chapitre, sect. III). La fonction propre du chèque, c'est d'être un moyen de règlement sans monnaie plutôt qu'une monnaie fiduciaire.

Dans les pays où l'usage d'avoir un compte en banque est très répandu, non seulement parmi les hommes d'affaires, mais parmi les particuliers qui atteignent un certain niveau de revenu, ce qui est le cas notamment de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis, voici comment les opérations, professionnelles ou non, se règlent au moyen du chèque. La personne qui a un paiement à faire ne le fait ni en monnaie métallique, ni en billets de banque; elle donne un chèque payable dans la banque où elle a un compte ouvert. Le créancier va-t-il présenter le chèque aux guichets de cette banque et l'encaisser? Non, il le remet à son propre banquier. Si ce banquier se trouve être celui même du débiteur, ce qui peut être un cas passablement fréquent là où il y a une forte concentration du commerce de banque, les choses se passent de la façon la plus simple, par un virement de compte. Paul, qui a un compte au Crédit lyonnais, remet à Jacques, qui lui a vendu pour 7.600 francs de marchandises, un chèque de pareille somme sur cette banque, et c'est aussi, par hypothèse, au Crédit lyonnais que Jacques a un compte ouvert; le Crédit lyonnais porte la somme au débit du compte de Paul et au crédit du compte de Jacques, de sorte que l'affaire se règle par une passation d'écritures; le chèque n'est alors qu'un ordre de virement.

Dans la majorité des cas, le tireur et le preneur du chèque n'ont pas le même banquier, mais cela n'empêche pas que le chèque aboutisse, comme dans le cas précédemment supposé, à un règlement par passation d'écritures. Le principe de compensation des dettes entre banquiers entre en jeu. Paul, tireur du chèque, a comme banquier le Crédit lyonnais, et c'est le Comptoir national d'escompte qui est le banquier de Jacques, le preneur du chèque. Ces deux banques ne prennent pas la peine de faire encaisser chacune chez l'autre les chèques qu'elles ont respectivement en portefeuille; il est évidemment plus simple qu'elles compensent les sommes qu'elles se doivent, jusqu'à concurrence de la plus faible. C'est sur ce principe que sont fondées les institutions qu'on appelle chambres de compensation (*Clearing-House*).

Le mécanisme théorique des chambres de compensation est le suivant. Chacun des banquiers adhérents, après vérification des effets tirés sur lui qui sont détenus par les autres banquiers, établit le compte de chacun de ces autres banquiers par rapport à lui, et dresse un état général qui le constitue débiteur ou créditeur. Par exemple, si Paul doit à Jacques, toute compensation faite entre eux, 250.000 francs, et à Pierre, 300.000 francs; si d'autre part, il est créancier d'Henri, toute compensation faite, pour 100.000 francs, et créancier d'Emile pour 250.000 francs; il restera, au total, débiteur d'une somme de 200.000 francs. Ce solde passif, il en est débiteur envers la chambre de compensation. C'est à la chambre de compensation que doivent être versées les sommes dues par les membres de la chambre, et c'est elle qui doit

verser aux membres de la chambre les sommes qui leur sont dues. Elle est l'intermédiaire entre les uns et les autres; comme le total des soldes créditeurs est nécessairement égal à celui des soldes débiteurs, puisque ce sont les mêmes sommes qui sont dues par les uns et dues aux autres, ou autrement dit les mêmes sommes qui sont vues successivement par le côté débiteur et par le côté créancier, le rôle de la chambre est de répartir les soldes qu'elle a reçus.

Si l'on s'en tenait là, il y aurait déjà une grande simplification et une grande économie de numéraire, puisqu'un paiement résiduaire unique remplacerait des paiements multiples et disséminés. Il est d'ailleurs facile d'éviter même ce paiement résiduaire. A Paris, toutes les banques adhérentes à la chambre de compensation et la chambre de compensation elle-même ont un compte ouvert à la Banque de France, et les soldes créditeurs que font ressortir les opérations de la chambre se règlent par des virements sur les livres de la Banque. Il en est de même au *Clearing-House* de Londres, dont toutes les opérations aboutissent à des transferts sur les livres de la Banque d'Angleterre. Quel que soit le volume des opérations traitées, elles sont ainsi réglées sans aucune intervention de la monnaie, ni métallique ni de papier.

Ce système de compensation est très ancien; il fonctionnait déjà dans les foires de Lyon au xve siècle. Avec des différences qui tiennent aux particularités nationales de l'organisation bancaire, il se rencontre aujourd'hui dans les principales places financières; c'est aux Etats-Unis et en Angleterre qu'il a pris le plus d'extension, à raison de la pratique si usuelle dans ces deux pays du règlement par chèque. Le *Clearing-House* de Londres, qui date de 1775, faisait, dans les années avant la guerre, un volume d'opérations qui avait en 1913 dépassé 400 milliards de francs; à celui de New-York on atteignait des chiffres voisins de 500 milliards de francs et même les dépassant; depuis la guerre, le volume des opérations s'est encore accru. Les opérations du Clearing-House de Londres ont atteint en 1921 une somme de 874 milliards de francs.

Sur le continent européen, en France, en Allemagne et dans d'autres pays, il y a des chambres de compensation, mais qui n'ont pas, à beaucoup près, un volume d'opérations comparable aux clearings anglais et américains. La chambre de compensation des banquiers de Paris, par exemple, faisait avant la guerre un volume d'opérations inférieur à 20 milliards de francs (1). Dans cette chambre des banquiers de Paris, les compensations ne portent pas seulement sur les chèques, mais sur tous les effets de commerce et ordres de versement. Pour 1921, le montant des effets compensés s'est élevé à 167 milliards de francs.

La moindre importance des chambres de compensation du continent ne tient pas seulement à ce que l'usage des chèques y est moins répandu, mais aussi à une organisation bancaire différente (1). La Banque de France et la Reichsbank mettent à la disposition de leur clientèle divers moyens de transfert des fonds sans déplacement de numéraire et réalisent ainsi une masse considérable de virements à l'intérieur de leurs services. En France notamment, la Banque de France est la véritable caisse centrale de compensation, où aboutissent tous les règlements sans mouvement d'espèces. Pour 1921, si on additionne les virements de la Banque de France et le montant des effets compensés par la chambre de compensation, on a un total de 802 milliards de francs.

Tous ces règlements sans monnaie donnent au chèque son véritable caractère économique. Ce qu'il faut voir dans le chèque, c'est moins le titre destiné à l'encaissement que l'ordre d'inscrire une somme à un compte en banque; grâce au chèque, une somme est transférée du compte du débiteur au compte du créancier; il y a là une sorte de circulation à l'intérieur des banques, réalisée par des passations d'écritures, qui s'oppose à la circulation manuelle dont le billet de banque est l'objet. Billet et chèque sont des promesses de payer assignées sur une banque, mais l'un est destiné à circuler matériellement, tandis que l'autre n'a guère qu'une circulation de comptabilité (2). Cela explique l'usage, très répandu dans les pays anglo-saxons, du chèque barré (crossed check); le chèque barré est un chèque sur lequel sont tracées deux barres transversales et qui n'est payable qu'à un banquier; cela est évidemment une garantie contre le vol, mais la signification vraie du chèque barré, c'est d'être un instrument de virement

(1) Jusqu'en 1917, le compte rendu des opérations, pour la chambre de compensation des banquiers de Paris, totalisait les débits et les crédits, de sorte que le montant des effets présentés se trouvait, dans la statistique, doublé. Il faut donc diviser par deux les anciennes statistiques pour avoir le montant réel des opérations.

(1) En ce qui concerne la France, on trouvera un exposé très précis des causes qui expliquent le peu d'usage du chèque et des compensations dans une étude de Ch. Georges-Picot, *Comment améliorer nos méthodes de paiement*, in *Revue politique et parlementaire*, 1916.

(2) Cf. Ansiaux, *De l'unité du crédit à court terme sous la variété de ses formes*, in *Revue d'économie politique*, 1912.

et de compensation; la personne qui le reçoit le remet à son banquier qui le porte à son compte (1).

SECTION III

§ 1. — Le billet de banque convertible.

Le billet de banque est un titre constatant la promesse faite par une banque de payer en monnaie métallique la somme qui y est inscrite, au porteur et à vue. D'être une promesse de paiement faite par une banque, cela ne suffirait pas, *a priori*, pour justifier le rôle monétaire du billet de banque, car il y a des banques peu sûres. Mais il faut entendre cela en se référant aux conditions de fait de l'émission des billets: elle est devenue un privilège réservé dans chaque pays à une ou quelques banques, et un droit subordonné à des conditions rigoureuses. Le billet de banque est donc une promesse de payer faite par un débiteur connu de tous et certainement solvable.

Le billet de banque est payable au porteur; il se transmet par simple tradition, comme la monnaie métallique, et sans laisser peser aucune responsabilité, en cas de non remboursement par la banque, sur les porteurs successifs. Il ne comporte pas d'échéance à partir de quoi les droits des porteurs, faute de présentation, risquent de s'affaiblir, puis de disparaître. Il est remboursable à tout moment par la banque émettrice. Il a donc les caractères juridiques propres à permettre la plus large circulation. En outre, les banques émettent des billets d'une valeur ronde, correspondant à des multiples de l'unité monétaire: 50 francs, 100 francs, 1.000 francs, par exemple. Enfin, l'Etat est souvent intervenu pour donner aux billets le caractère de monnaie légale, ce qui veut dire que les créanciers sont obligés de les recevoir en paiement; c'est le cas notamment en France depuis la loi du 12 août 1870.

(1) En France, la loi du 30 décembre 1911 a prévu le chèque barré; il semble cependant que le droit commun des conventions aurait suffi à qui voulait user de ce genre de chèque; l'usage en commence à se répandre. La loi du 26 janvier 1917 contient une disposition d'ordre fiscal qui est de nature à rendre plus fréquent l'usage du chèque barré. Sur la question des virements et compensations et l'organisation des chambres de compensation, on consultera l'ouvrage très complet de J. Haristoy, *Virements en banque et chambres de compensation*, thèse Paris, 1906, et l'excellente monographie d'Emmanuel Vidal, *L'économie du numéraire, virements et compensations*, 1917.

Pour le public, le billet est une monnaie plus maniable, moins encombrante que la monnaie métallique. Sans doute, le porteur du billet doit être considéré comme faisant crédit à la banque d'émission, puisqu'au lieu de monnaie métallique il accepte une promesse de payer. Mais il arrive qu'en fait, une fois fortement établie la confiance du public dans la solidité de la banque, cette notion de crédit fait à la banque disparaît; le billet n'est plus qu'une monnaie pareille, pour la garantie de valeur qu'elle offre, à la monnaie métallique et d'un maniement bien plus commode, de sorte que la monnaie métallique s'entasse dans les caves des banques et que les billets courent le monde à sa place comme d'agiles figurants. Cette préférence du public pour les billets n'est vraie d'ailleurs que dans les périodes paisibles; viennent des troubles économiques ou politiques, et le public se sent alors pris d'une affection renouvelée pour la monnaie métallique qui tire sa valeur de la matière dont elle est faite.

Plus maniable que la monnaie métallique, le billet est, d'autre part, plus vraiment monnaie que le chèque. Le chèque ne peut être que la monnaie des gens qui ont un compte en banque, et c'est une monnaie qui n'a qu'une très faible capacité de circulation. Il n'est pas l'instrument des menues transactions quotidiennes. Sa fonction véritable est d'être l'instrument des règlements sans monnaie. Le billet, au contraire, est au plein sens du mot une monnaie.

Le billet de banque — et nous ne parlons ici que du billet convertible — présente deux aspects.

Dans la mesure où les billets en circulation sont couverts par une encaisse métallique de la banque, ils ne sont que la représentation du métal qui, en espèces monnayées ou en lingots, dort dans les caves de la banque. Leur seule utilité alors est d'être une monnaie moins encombrante et plus maniable que la monnaie métallique. Le cas type est celui des *silver-certificates* et des *gold-certificates* qui, aux Etats-Unis, sont émis par le Trésor fédéral, et qui représentent exactement, somme pour somme, des quantités d'or et d'argent que le Trésor a en caisse. En tout pays, la fraction de la monnaie de papier qui est couverte par l'encaisse métallique ne joue pas d'autre rôle que celui de ces certificats de métal; dans l'ensemble du monde, c'était, avant la guerre, une fraction importante. En effet, dans les dernières années avant la guerre, pour l'ensemble des principaux instituts d'émission du monde, le rapport de l'encaisse à la circulation des billets était compris entre les deux tiers et les trois quarts (70,1 p. 100 fin 1913). Si

l'on ne considère que l'encaisse-or, l'encaisse-argent étant souvent comptée à une valeur légale qui dépasse sa valeur réelle, on trouvait une proportion de l'encaisse à la circulation comprise entre 55 p. 100 et 66 p. 100. En France, à la fin de 1913, l'encaisse totale, or et argent, formait 72 p. 100 de la circulation, et l'encaisse-or seule en formait 61 p. 100; le rapport actuel de l'encaisse à la circulation est tout autre, mais nous sommes maintenant au régime du billet inconvertible, et les deux situations ne sont pas comparables.

Dans la mesure où il n'est pas couvert par l'encaisse métallique, le billet de banque joue un rôle bien plus important, et c'est l'aspect sous lequel nous allons maintenant l'étudier. Le billet de banque est un instrument de crédit; il s'ajoute à la monnaie métallique; il accroît la quantité des moyens de règlement dont la communauté économique dispose. Par l'usage du billet, la communauté fait l'économie de la quantité équivalente de monnaie métallique qu'elle eût été, sans lui, dans la nécessité de se procurer. Cela a été exprimé en termes pittoresques par Adam Smith, qui a comparé l'émission des billets à une sorte de chemin ouvert dans les airs et qui permet de consacrer à la culture le terrain occupé jusque-là par les routes (1). L'avantage que le billet de banque présente pour la collectivité, c'est, en effet, de remplacer une monnaie coûteuse, la monnaie métallique, par une monnaie gratuite ou, plus exactement, une monnaie plus coûteuse par une monnaie qui l'est moins, car la fabrication et l'entretien des billets entraînent des frais qui ne sont pas négligeables (2). La formation d'un stock métallique important, cela représente pour un pays un emploi de son capital et de son travail que l'usage de la monnaie fiduciaire permet d'économiser en partie. L'avantage était grand surtout aux époques où la production de l'or était moins abondante que maintenant; historiquement, le billet a suppléé à l'insuffisance du métal et hâté le développement économique. Considéré dans cette seconde fonction, le billet a, sur la monnaie métallique qu'il dispense la communauté économique de se procurer dispendieusement, un avantage sensible qui est sa souplesse, la facilité qu'il a de s'adapter aux variations qui surviennent dans le volume des échanges. Pour les billets émis

(1) Smith, *Richesse des nations*, liv. II, chap. II.

(2) Les frais d'entretien de 1 milliard de francs en billets de la Banque de France sont plus élevés que ceux de 1 milliard en or (De Foville, *La monnaie*, p. 205). Mais la fabrication de ce même milliard en billets est infiniment moins coûteuse que l'acquisition de 1 milliard en or.

à l'occasion des opérations normales de banque, escomptes, reports, avances sur marchandises ou sur titres, etc..., la quantité en circulation se trouve proportionnée automatiquement aux besoins des affaires. La banque n'émet pas des billets en quantité arbitrairement fixée par elle; elle les émet à l'occasion des crédits qu'elle donne, et les billets rentrent dans ses caisses lorsque le crédit prend fin; ils ne sont que la mobilisation de ses créances, notamment de son portefeuille d'effets de commerce, et suivent ainsi les fluctuations de l'activité économique.

La billet est la mobilisation des créances à court terme que la banque acquiert du fait de ses opérations, la mobilisation principalement des effets de commerce qu'elle a pris à l'escompte et qu'elle a en portefeuille. Voilà un caractère essentiel du billet dont il faut se pénétrer fortement, car c'est de l'oublier qui est la source d'erreurs graves et incessamment renouvelées sur la nature du billet et les services économiques qu'on en peut attendre. Le billet ne garde la confiance du public, il n'est un bon instrument de crédit, il n'est une monnaie saine qu'à la condition d'être à tout moment convertible, au gré du porteur, en monnaie métallique. La couverture en effets de commerce assure cette convertibilité; au contraire, la convertibilité cesse si le billet, au lieu de représenter des créances à court terme, représente des richesses qui ne sont pas disponibles, telles que des biens immobiliers, des prêts à long terme, des commandites industrielles, des avances à l'Etat que celui-ci, même si elles sont qualifiées avances à court terme, est en fait incapable de rembourser à brève échéance. Des billets de cette sorte, on ne peut les maintenir dans la circulation qu'en dispensant la banque de les rembourser. C'est alors le billet à cours forcé, qui est aujourd'hui la monnaie d'une grande partie du monde: caricature du vrai billet de banque, et caricature malfaisante.

Pour la banque qui les émet, les billets de banque sont l'équivalent d'un emprunt qu'elle ferait au public; les gens qui reçoivent et gardent les billets font crédit à la banque, et celle-ci, au lieu de faire ses opérations avec des ressources provenant des dépôts, les fait avec des billets. C'est un emprunt sans intérêt, tandis que sur les dépôts qu'elles reçoivent les banques, en général, ont un intérêt à payer. Toutefois, si l'on tient compte des frais de fabrication et d'entretien des billets et des charges que, comme nous le verrons, les Etats imposent aux banques d'émission, cet avantage se réduit à peu près à rien. Ce qui est plus important, c'est que le risque d'une demande générale et soudaine de rem-

boursement est moindre pour la banque avec les billets qu'avec les dépôts, de sorte que les billets forment une ressource plus stable. En cas de crise, bien des déposants demandent le remboursement partiel ou total des sommes déposées, tandis que, loin de demander le remboursement des billets qu'ils ont en main, ayant besoin de moyens de paiement, ils viennent en chercher de nouveaux.

La place que tient le billet de banque parmi les moyens de règlement est plus ou moins grande selon les habitudes nationales, et aussi selon l'organisation des banques chargées de l'émission. La France est un des pays où la circulation des billets est la plus étendue. D'après l'enquête monétaire du 16 octobre 1909, la proportion des billets de banque dans l'ensemble des caisses recensées était de 87,44 p. 100; en 1913, dans le mouvement général des caisses de la Banque de France les billets étaient aux espèces métalliques dans la proportion de près de 13 à 1.

Actuellement, la proportion des billets est beaucoup plus forte mais on ne peut pas comparer utilement la période actuelle à la période d'avant-guerre, puisque le cours forcé et l'énorme émission des billets ont fait disparaître la monnaie métallique (1).

§ 2. — Le billet inconvertible. Les circonstances qui conduisent à l'inconvertibilité du billet. Ses conséquences.

Nous avons défini le billet de banque comme une promesse de payer en monnaie métallique la somme pour laquelle il est émis. C'est l'état juridique normal du billet de banque; il est à tout moment convertible en monnaie métallique, et cette convertibilité assure sa valeur comme instrument d'échange et de règlement. Mais cette condition juridique normale, le billet de banque peut la perdre; il se peut que la banque cesse d'être tenue en droit, pour un temps plus ou moins long, de rembourser ses billets en monnaie métallique. Du billet inconvertible on dit communément qu'il a cours forcé, ou encore on le qualifie de papier-monnaie. Il ne faut pas confondre le cas du billet inconvertible avec celui du billet qui a seulement reçu de l'Etat le caractère de monnaie légale; celui-ci, les créanciers sont obligés de le recevoir en paiement, mais ils ont le droit de se le faire rembourser par la banque.

(1) En 1921, le mouvement des espèces s'est élevé à 540,587,400 francs, et celui des billets à 176,434,681,300 francs.

Il y a bien peu de pays qui n'aient pas, à divers moments, fait usage du papier-monnaie. En France, il y a un exemple célèbre, celui des assignats. Les assignats n'ont pas été, lors de leur création, un papier-monnaie; créés par le decret des 17-21 décembre 1789, qui ordonnait la vente des domaines de la couronne et de certains biens ecclésiastiques, les assignats représentaient le produit espéré de ces ventes et étaient en outre des valeurs de placement portant intérêt à 5 p. 100. Leur caractère fut modifié par le décret du 17 avril 1790 qui leur attribua « cours de monnaie » entre toutes personnes; l'intérêt attaché aux titres fut restreint, puis supprimé, et les assignats devinrent un papier-monnaie. Dans le désarroi financier de l'époque, il en fut émis d'énormes quantités, jusqu'à une valeur nominale de 45 milliards, et cela, joint aux troubles politiques, les déprécia prodigieusement. La circulation des assignats cessa en 1797, laissant derrière elle bien des ruines (1).

Au XIXe siècle, les billets de la Banque de France ont reçu à deux reprises cours forcé: en 1848 et en 1870. La première fois, le cours forcé dura légalement jusqu'en 1850, mais en 1849 la Banque avait en fait repris ses paiements en monnaie métallique; la dépréciation du billet, par rapport à la monnaie métallique, atteignit à un moment de 12 à 13 p. 100, mais s'atténua rapidement. La seconde fois, le cours forcé, proclamé le 12 août 1870, ne fut aboli légalement qu'en 1878, mais les paiements en espèces avaient été repris dès 1874; la dépréciation des billets de banque ne dépassa pas, à son point culminant, 2,50 p. 100, et se tint en général très au-dessous de ce niveau.

L'histoire des autres pays offre aussi de nombreux cas de cours forcé, et on aurait plus vite fait de compter les peuples qui n'ont jamais usé de cet expédient financier que ceux qui y ont eu recours, peu ou beaucoup. Quelques exemples suffiront. L'Angleterre a été au régime du cours forcé de 1797 à 1820; ce fut la conséquence des guerres incessantes contre la France et de l'effort financier qu'il fallut faire. Aux Etats-Unis, le papier-monnaie a été institué à l'occasion de la guerre de sécession et le cours forcé des billets, billets de banque et billets émis par le Trésor, a duré de 1861 à 1875. La Russie et l'Autriche, de la fin du XVIIIe siècle à celle du XIXe siècle, ont été, la plupart du temps, bien qu'avec des intermittences, au régime du papier-monnaie; l'Autriche en est sortie en 1892 (2) et la Russie en 1899; la guerre de 1914 les y a fait

(1) Marion, *Histoire financière de la France depuis* 1715 (1914-1921), tomes II et III.

(2) Le cours forcé des billets de la Banque austro-hongroise n'a pas été

revenir. L'Italie aussi a connu le cours forcé des billets, de 1866 à 1883, et de nouveau à partir de 1894 (1). Bien d'autres Etats ont aussi passé par là. La plupart des Etats de l'Amérique du Sud ont depuis longtemps une circulation de papier à cours forcé : le Brésil, l'Argentine, le Chili.

La guerre de 1914 a provoqué l'expérience de cours forcé la plus grandiose et la plus instructive qui ait jamais été réalisée. Tous les belligérants européens, l'Angleterre exceptée, ont maintenant une circulation de papier-monnaie. En France, le recours de l'Etat à la Banque de France était prévu, pour le cas de guerre, par des conventions passées entre eux depuis plusieurs années déjà; comme les avances de la Banque ne peuvent se réaliser que par l'émission de nouveaux billets, le cours forcé en était la condition nécessaire. La loi du 5 août 1914, élevant de 6.800 millions à 12 milliards de francs le maximum de l'émission autorisée, — maximum qui a été porté par la suite jusqu'à 41 milliards — a dispensé la Banque de l'obligation de rembourser ses billets en espèces métalliques, jusqu'à ce qu'il en soit ordonné autrement par une nouvelle loi. Dans une grande partie de l'Europe, la monnaie métallique a été chassée par le papier-monnaie, et il se passera de longues années avant que l'ordre monétaire puisse être rétabli.

La voie qui conduit le plus sûrement au régime du papier-monnaie est le déséquilibre budgétaire, l'excédent des dépenses publiques sur les recettes. Il arrive sans doute que le cours forcé soit établi pour une autre raison : par exemple, en France lors de la révolution de 1848, il a été établi pour protéger l'encaisse de la Banque contre une panique née du trouble politique. Mais, issu d'une circonstance accidentelle comme celle-là, le cours forcé dure peu, si la situation financière est, par ailleurs, demeurée saine. Sans doute aussi, une balance internationale des comptes longtemps défavorable crée un milieu propre à l'éclosion du papier-monnaie; les relations économiques entre les peuples aboutissent à un solde débiteur ou créditeur, et une accumulation de comptes débiteurs est une circonstance qui, tout au moins, crée un milieu favorable au cours forcé, en appauvrissant le stock métallique

aboli en droit; mais en fait la Banque donnait de l'or, notamment pour les règlements avec l'extérieur; cela d'ailleurs a cessé dès le début de la guerre de 1914.

(1) En Italie, comme en Autriche, le cours forcé a subsisté en droit, mais en fait la convertibilité avait été rétablie dans la période antérieure à la guerre.

national. Mais c'est le déficit financier qui conduit les Etats au papier-monnaie. Un Etat à finances avariées est contraint à des expédients dont le plus facile, le plus tentant et le plus dangereux est l'émission des billets à cours forcé, soit par l'Etat lui-même, soit par une banque qui lui fait des avances au moyen de cette émission.

Qu'est-ce donc que le billet inconvertible? C'est de la fausse monnaie. La monnaie métallique, monnaie marchandise, a sa valeur propre, qu'elle tire de la matière dont elle est faite; le billet convertible a la valeur de la monnaie métallique contre quoi il est à tout moment échangeable. Le papier-monnaie ne tire sa valeur que de ce qu'il est un instrument d'échange et un signe, lui-même sans valeur, de la valeur des choses. S'il ne faisait que remplacer dans la circulation, somme pour somme, la monnaie métallique et le billet convertible, il aurait une valeur qui ne s'éloignerait probablement pas sensiblement de la leur : instrument d'échange proportionné aux besoins des affaires, il serait gardé par cela même contre la dépréciation. Mais ce n'est pas ainsi que les choses se passent. Si le papier-monnaie ne faisait que remplacer, somme pour somme, les autres instruments d'échange, il n'y aurait pas besoin de papier-monnaie; l'Etat pourrait rendre au billet son caractère de convertibilité. L'Etat ne donne cours forcé au billet que pour en introduire et en maintenir dans la circulation des quantités surabondantes. Le billet à cours forcé a sa raison d'être dans l'inflation, c'est-à-dire dans l'abondance artificielle des moyens de paiement. Par le cours forcé, l'Etat fabrique ou fait fabriquer des moyens de paiement qui dépassent les besoins des affaires. Cette monnaie en excès se déprécie; elle est de la fausse monnaie. Le papier-monnaie tient dans l'économie moderne le rôle que les mutations et altérations des monnaies métalliques ont tenu dans l'ancien régime.

La dépréciation du papier-monnaie a deux aspects. Dans les relations internationales, elle se manifeste par la dépréciation du change, c'est-à-dire de la monnaie nationale par rapport aux monnaies étrangères, supposées saines par hypothèse ou tout au moins subissant une dépréciation moindre. Actuellement, par exemple, le mark est déprécié par rapport au franc français, qui lui-même est déprécié par rapport au franc suisse, à la livre ou au dollar, et le rouble est déprécié par rapport à toutes les monnaies connues. Dans les échanges qui se font sur les marchés intérieurs, la dépréciation du papier-monnaie se manifeste par la hausse des prix. Si le mètre n'avait plus qu'une longueur de cinquante

centimètres, toutes les distances, mesurées en mètres, seraient doublées. Si le franc-papier ne vaut que la moitié du franc-or, tous les prix mesurés en francs sont doublés, sans que la valeur des choses ait réellement changé.

Ces deux aspects de la dépréciation du papier-monnaie, la dépréciation externe et la dépréciation interne, ne coïncident pas nécessairement. La dépréciation interne retarde sur la dépréciation externe, de sorte que la hausse des prix sur le marché national est en général moins forte, tant que la dépréciation n'est pas stabilisée, que la hausse des monnaies étrangères par rapport à la monnaie nationale. De même, si la valeur de la monnaie dépréciée se relève, ce relèvement se fait sentir dans la cote du change international plus vite que ne le fait la baisse des prix sur le marché national (1).

Etre au régime du cours forcé, ce n'est pas toujours une maladie mortelle. C'est cependant un régime monétaire qui a de graves défauts et expose les peuples à de grands périls, des périls d'ailleurs auxquels il est parfois impossible d'échapper. Dans une guerre comme celle de 1914, financer la guerre, en partie, par le moyen des avances de la banque d'émission et par l'institution du cours forcé, c'était pour la plupart des belligérants une nécessité de fait. La France, notamment, envahie et obligée de jeter toutes ses forces dans la lutte, comment pouvait-elle éviter le recours au papier-monnaie? En un certain sens, on peut donc dire que le papier-monnaie est un instrument utile et même, dans les cas extrêmes, indispensable. Mais la situation monétaire qu'il crée est pleine de périls comme nous l'allons voir.

1° La dépréciation de la monnaie implique l'expropriation, dans une mesure qui est celle même de la dépréciation, des capitaux et des revenus constitués en une somme fixe de monnaie (2). De toutes les catégories sociales, c'est la classe moyenne des villes qui est la plus atteinte par cette expropriation, c'est-à-dire la partie la plus cultivée de la population, et celle, à tout prendre, qui a le sens le plus net des intérêts généraux du pays; son affaiblissement est une chose grave. En outre, le fait que beaucoup des épargnes antérieurement constituées s'évanouissent, du fait

(1) L'effet de la dépréciation de la monnaie en matière de change international fait l'objet de plus longs développements dans le tome II, livre IV, chap. VI.

(2) On se reportera, pour trouver un plus ample développement de cette idée, au chap. VI, section II de ce livre III, où il est traité des variations de valeur de la monnaie et de leurs conséquences.

de la dépréciation de la monnaie, nuit à l'esprit d'épargne et par là à une des fonctions économiques les plus importantes qu'il y ait.

2° La valeur du papier-monnaie est très instable. Elle dépend, en premier lieu, de la quantité qui en est en circulation. Emis en quantités démesurées, comme cela a été le cas des assignats en France, comme c'est le cas actuellement des roubles en Russie et, à un moindre degré, des marks en Allemagne, le papier-monnaie s'avilit prodigieusement et n'est plus guère qu'un chiffon de papier; comme l'excès des émissions est toujours à craindre, ainsi que l'on vient de le dire, et que les gouvernements ont d'autant plus besoin d'émettre du papier-monnaie qu'il vaut moins cher, voilà une première cause d'instabilité. Il y en a une autre qui réside dans les fluctuations de la confiance publique. Toutes les circonstances importantes de la vie politique et économique du pays influent sur la valeur du papier-monnaie: l'état des affaires, la balance des comptes avec l'étranger, les craintes de complications intérieures ou extérieures, l'opinion qu'a le public des chances qu'à une date plus ou moins rapprochée le cours forcé des billets soit aboli. Enfin, l'instabilité du papier-monnaie est encore accrue du fait qu'il devient un objet de spéculation, comme les marchandises ou les valeurs mobilières; les spéculateurs cherchent à tirer parti des fluctuations du papier-monnaie, et au besoin ils les provoquent.

Dans les échanges qui se font sur le marché intérieur, c'est déjà une gêne sensible qu'un papier-monnaie déprécié. Tous les prix en subissent l'influence, et il en résulte pour toutes les relations économiques l'insécurité la plus pernicieuse. Mais c'est surtout dans les échanges internationaux que le papier-monnaie est un élément de trouble. Dans les relations internationales, tous les prix sont calculés en or, qui est la seule monnaie ayant cours partout et pouvant servir de commune mesure, de sorte que tous les paiements que le pays à monnaie dépréciée doit faire à l'étranger sont majorés de la prime de l'or, c'est-à-dire de la différence entre la valeur de l'or et celle du papier-monnaie; cette différence s'exprime dans la cote du change international. Le papier-monnaie déprécié nuit au crédit du pays; en rendant plus onéreux les emprunts qu'il contracte à l'étranger. En outre, toutes les opérations commerciales faites entre ce pays et les pays étrangers se compliquent d'un élément de spéculation inhérent aux variations de la valeur du papier par rapport à l'or.

3° Le papier-monnaie est périlleux encore par la tentation forte

et toujours présente qu'il offre aux gouvernements dans l'embarras. Il est si commode de créer une richesse apparente en multipliant une monnaie qui ne coûte rien! Comme le billet inconvertible est, en général, la ressource des temps difficiles, il faut aux gouvernements beaucoup de sagesse pour ne pas abuser des émissions et résister au désir de couvrir avec une masse sans cesse accrue de papier les dépenses budgétaires. Les faiseurs de projets mirifiques foisonnent, et si on les écoutait on enrichirait à la fois l'Etat et les particuliers en fabriquant de ces morceaux de papier portant l'inscription d'une somme que la banque qui les émet est dispensée de rembourser en monnaie réelle. Dans le désordre économique où l'Europe est plongée, ces faiseurs de projets ont la partie belle, et les conceptions extravagantes qu'ils présentent au public comme des vérités révélées sont une des curiosités, mais aussi un des périls du moment.

§ 3. — Le retour au billet convertible et les divers procédés de restauration monétaire.

Il est facile d'entrer dans le régime du papier-monnaie; il est difficile d'en sortir. On n'en peut sortir aisément qu'à la condition d'en sortir promptement; cela a été le cas de la France en 1849 et après la guerre de 1870. Mais les difficultés sont grandes quand le régime du papier-monnaie a duré assez longtemps pour être devenu une habitude. D'abord, en pareil cas, la prolongation du régime est le symptôme d'un trouble profond dans l'économie et les finances du pays, et elle contribue à accroître ce trouble. Et puis des intérêts se forment qui poussent l'Etat à maintenir l'inflation monétaire et même à l'aggraver. La hausse artificielle des prix, qui est la conséquence de l'inflation, si elle est dommageable à la communauté, profite à quelques catégories de personnes. La baisse des prix, qu'impliqueraient la diminution de la quantité des billets en circulation et le retour à la convertibilité, est un état de chose pénible à beaucoup d'entreprises, dont l'actif évalué en monnaie se trouve désenflé, et dont les dividendes fléchissent. Des voix s'élèvent donc pour réclamer le maintien du cours forcé, parfois même l'accroissement des émissions de billets. Comme le produit nominal des impôts est plus grand avec une mauvaise monnaie qu'avec une monnaie saine, et qu'à l'inverse la monnaie saine alourdit le fardeau des dettes publiques, tandis que la mauvaise monnaie donne à l'Etat le moyen de payer à ses créanciers moins qu'il n'avait promis, l'Etat lui-même a une préférence secrète pour la mauvaise monnaie et il est très porté à écouter les avis de ceux qui en réclament le maintien. Il y a donc, à revenir au régime des billets convertibles, des difficultés d'ordre politique; ce n'est qu'avec beaucoup de persévérance et soutenus par une vue claire de l'intérêt général que les pouvoirs publics pourront triompher de ces difficultés.

Outre ces difficultés d'ordre politique, il y en a d'autres qui sont d'ordre économique et financier. Le retour au billet convertible n'est durable que si l'équilibre budgétaire est durablement rétabli; comme c'est presque toujours le désordre financier qui conduit au régime du papier-monnaie, il faut commencer par fermer les fissures par où passe l'émission surabondante des billets. Il faut aussi que la production nationale soit restaurée et que le mécanisme de la balance internationale des comptes fonctionne d'une façon à peu près normale (sur la balance internationale des comptes, voir le tome II, livre IV); sans quoi le retour au billet convertible ne pourrait être qu'une mesure précaire et constamment menacée. L'état de désordre économique dans lequel est aujourd'hui une grande partie de l'Europe empêche, et selon toute vraisemblance pour longtemps, le rétablissement de conditions monétaires normales.

Le retour au billet convertible ne se fait pas toujours dans les mêmes conditions; il y a plusieurs solutions possibles. Il faut ici distinguer : *a*) selon que l'unité monétaire est rétablie à sa valeur antérieure ou avec une valeur moindre; *b*) selon que la convertibilité du billet est pleinement rétablie pour la circulation monétaire intérieure comme pour les besoins des règlements à faire à l'étranger, ou qu'elle ne l'est que dans la mesure de ceux-ci.

Un régime de cours forcé a nécessairement pour conséquence la dépréciation de l'unité monétaire exprimée en papier. Le franc-papier, par exemple, ne vaut pas le franc-or d'avant la guerre, et comme il n'y a plus que du franc-papier dans la circulation, c'est en francs-papiers que s'exprime la valeur des marchandises et des services. Il en est de même dans tous les pays qui sont au régime du papier-monnaie, et avec une dépréciation de l'étalon-papier par rapport à l'étalon-or qui est, dans la plupart des cas, bien plus grande qu'en France. Le retour au billet convertible peut se faire dans des conditions telles que l'unité monétaire métallique soit restaurée avec sa valeur d'antan. Cela suppose que la dépréciation de l'unité monétaire papier a été progressivement réduite au point de disparaître et que le jour où les billets sont de nouveau convertibles, la banque d'émission les

échange contre la même quantité d'or ou d'argent qu'auparavant. Pour le pays qui réussit à faire cela, c'est une affirmation de puissance économique, de persévérance dans l'effort, la restauration intégrale de son prestige financier. C'est le résultat que la France a su atteindre après 1848 et après 1870; c'est celui qu'elle doit s'efforcer d'atteindre à la longue dans les circonstances présentes.

La restauration de l'unité monétaire à sa valeur ancienne n'est pas toujours possible. Quand le régime du papier-monnaie a duré très longtemps, que tous les prix et toutes les relations économiques se sont adaptés à la dépréciation de l'unité monétaire, que le souvenir même de la valeur ancienne de celle-ci est effacé, la restauration de cette valeur ancienne serait un bouleversement économique pareil à celui que sa dépréciation avait entraîné. Les injustices et les spoliations impliquées jadis dans cette dépréciation sont pour ainsi dire prescrites, et la loi qui rétablit la convertibilité du billet en métal à un taux inférieur au pair ne fait que consacrer une situation de fait à laquelle l'économie entière du pays s'est adaptée (1). Alors même que le régime du papier-monnaie n'a duré que quelques années, si la dépréciation est très grande, la restauration de l'ancienne unité monétaire peut se trouver impossible. Le rouble russe ne reprendra pas sa valeur de 1914; il n'est guère vraisemblable que le mark allemand reprenne la sienne. Il y a beaucoup de pays d'Europe dans lesquels la dépréciation actuelle du papier-monnaie devra être, en totalité ou en partie, consacrée par la loi; la pente serait trop dure à grimper pour retrouver l'ancienne unité monétaire.

Voilà donc une première distinction à faire: restauration de l'ancienne unité monétaire à sa pleine valeur, ou consécration légale, pour le tout ou pour partie, de la dépréciation du papier-monnaie. Il y a une autre distinction à faire. La convertibilité du billet peut être intégralement rétablie; ou bien le billet reste inconvertible comme instrument de circulation à l'intérieur du pays, et la banque ne donne de l'or que pour les règlements extérieurs.

La première solution est la plus complète, mais aussi la plus coûteuse. Pour que le billet redevienne pleinement convertible, il faut qu'un stock d'or suffisant ait été amassé et puisse être maintenu dans le pays; la circulation de l'or à l'intérieur du pays est un luxe que seul un peuple riche peut conserver. Les pays

(1) Quand, à la fin du XIXe siècle, l'Autriche et la Russie ont fait une réforme monétaire, elles ont consacré la dépréciation existante de leur papier-monnaie.

dont la fortune et la situation économique sont moins solidement assises doivent se contenter de la seconde solution; ils n'ont pas d'or dans leur circulation intérieure; tout ce que leurs banques d'émission ont pu en amasser, elles le gardent en vue de parer aux règlements extérieurs (1).

Dans les pays où une circulation intérieure de monnaie d'argent ou de monnaie de papier dépréciée a détraqué le mécanisme des changes internationaux (sur le change international, voir tome II, livre IV), situation qui est pleine d'inconvénients, on a cherché à stabiliser ces changes. A défaut de pouvoir adopter et pratiquer réellement le système du monométallisme-or, on a eu recours à divers procédés dont l'objet est d'instituer un rapport fixe entre la monnaie intérieure dépréciée et l'or, seul instrument des règlements internationaux. Pour les pays à monnaie d'argent, le type de ce genre de réformes monétaires est la réforme indienne (2). Pour les pays à papier-monnaie, c'est le système des caisses de conversion instituées dans la République Argentine et au Brésil. Il y a dans les deux types de réforme un principe commun, qui est de maintenir un équilibre monétaire fondé sur la possibilité d'échanger, à un taux déterminé, la monnaie intérieure contre de l'or et inversement. Les systèmes monétaires fondés sur ce principe réalisent ce qu'on appelle l'étalon d'or de change (*gold exchange standard*), par opposition à l'étalon d'or (*gold standard*), c'est-à-dire au système classique du monométallisme-or. C'est un mécanisme ingénieux, mais qui n'est efficace que sous certaines conditions. Il y a des chances pour que l'expérience en soit généralisée dans l'Europe de demain. La guérison monétaire des peuples qui sont aujourd'hui au régime du papier-monnaie et des changes instables ne pourra être que fort lente; l'adoption d'un système d'étalon d'or de change sera, dans bien des cas, une étape nécessaire sur la voie du retour à une situation monétaire normale, et une étape qui pourra être longue (3).

(1) C'était, avant la guerre de 1914, la situation existante en Autriche-Hongrie et en Italie. Le cours forcé y existait, mais les banques donnaient de l'or pour les paiements à l'extérieur.

(2) Sur la réforme indienne, voir dans le chapitre I du présent livre, la note de la page 351.

(3) Ces divers procédés employés pour régulariser les changes-argent et les changes-papier sont parfaitement résumés dans l'ouvrage précité de Decamps, *Les changes étrangers*, deuxième partie, chap. III. Sur les caisses de conversion, on trouvera une étude assez complète dans la thèse de Masson-Forestier, *Les caisses de conversion et la réforme monétaire en Argentine et au Brésil*, thèse Paris, 1913. Cf. pour ce qui est des répercussions

de la guerre sur la caisse de conversion argentine, Polier, *La caisse de conversion argentine et la crise de la guerre européenne*, in *Revue d'économie politique*, 1917. On consultera avec grand profit sur la question des réformes monétaires dans les pays à changes instables, l'ouvrage de Kemmerer, *Modern currency reforms, a history and discussion of recent currency reforms in India, Porto-Rico, Philippine Islands, Straits Settlements and Mexico*, New-York, 1916.

CHAPITRE III

LES BANQUES ET LES OPÉRATIONS DE BANQUE

Dans le chapitre précédent, nous avons, à l'occasion de la monnaie fiduciaire et des règlements sans monnaie, étudié une des fonctions des banques; les banques participent à la circulation des monnaies fiduciaires sous la forme des effets de commerce, elles les créent sous la forme des billets de banque, et c'est par elles que se font les règlements sans monnaie. Nous avons, dans ce chapitre-ci, à étudier les banques à d'autres points de vue, comme organes distributeurs du crédit et comme grands personnages du marché financier. Le crédit revêt des formes si variées que tout le monde peut se trouver, le cas échéant, donneur de crédit, mais il y a des donneurs professionnels de crédit, et ce sont les banques: donneurs et preneurs de crédit à la fois, car les banques empruntent en même temps qu'elles prêtent et elles empruntent pour prêter; elles sont donc le centre du mouvement en matière de crédit. Le rôle économique des banques s'étend au delà des opérations de crédit; il s'étend à tout ce qui est commerce de la monnaie et des valeurs mobilières; les banques sont des réservoirs de monnaie et les gardiennes d'une part importante de la richesse mobilière des particuliers; elles sont étroitement mêlées aux émissions de titres, fonds d'Etat ou valeurs industrielles. Avec des fonctions si étendues et si complexes, les banques ont une organisation qui diffère assez sensiblement selon les pays, et nous aurons dans le chapitre suivant à exposer les caractères généraux des principaux systèmes d'organisation bancaire.

SECTION I

LES RESSOURCES DES BANQUES. RESSOURCES PROPRES, BILLETS ET DÉPÔTS

Comme toutes les entreprises, les banques ont un capital propre, capital apporté par les entrepreneurs dans l'entreprise individuelle, souscrit par les actionnaires lorsque la banque a pris la

forme de société par actions. La concentration qui s'est opérée dans le commerce de banque a donné la prééminence aux sociétés par actions, et les grandes banques ont un capital propre qui est de l'ordre de grandeur des centaines de millions; au capital souscrit par les actionnaires s'ajoutent les réserves fournies par l'accumulation des bénéfices non distribués, réserves qui, souvent, s'élèvent à une somme importante.

Une autre ressource des banques, c'est l'émission des billets. Mais c'est une ressource qui n'appartient qu'à un petit nombre de banques dans la plupart des pays, souvent à une seule, parce que l'émission des billets n'est pas libre (*infra*, chap. IV). La principale ressource de la majorité des banques, ce n'est pas les billets émis dans le public, mais les dépôts d'espèces reçus du public.

Les dépôts d'argent ont pris dans la banque moderne une très grande importance. Mais, sous cette dénomination générale de dépôts en banque, il y a deux choses fort différentes. Il y a, d'une part, des sommes réellement apportées aux banques par le public. Il y a, d'autre part, des crédits faits par les banques à leurs clients. Nous ne nous occuperons, pour le moment, que des dépôts qui sont réellement des dépôts, c'est-à-dire qui proviennent de sommes confiées aux banques par leurs clients. Nous retrouverons la seconde sorte de dépôts dans la partie de ce chapitre qui sera consacrée aux opérations de crédit que font les banques.

Les dépôts d'argent du public ne se font pas uniquement, il est à peine besoin de le dire, sous la forme d'apport, aux guichets des banques, de monnaie métallique ou de monnaie de papier. Ils sont faits aussi sous la forme de lettres de change, de chèques que le client remet à la banque, c'est-à-dire sous la forme de promesses de payer de la monnaie, promesses que les banques portent au compte du déposant; le commerçant ou l'industriel qui a un compte dans une banque remet à celle-ci les chèques et les traites qu'il reçoit, tire ou endosse, et cela aboutit, selon les cas, à des encaissements, virements ou compensations. Ces dépôts d'argent représentent pour la banque un capital d'emprunt dont elle a le droit de disposer, qu'elle emploie à ses opérations, qu'elle prête; elle emploie ce capital librement, sous la seule condition de le rendre dans les délais convenus, soit à première réquisition, si le dépôt est à vue, soit à une échéance déterminée. Les anciennes banques recevaient de la monnaie métallique enfermée dans des sacs qui devaient être rendus tels quels au déposant, et

c'était alors un dépôt au vrai sens du mot, pour lequel le déposant payait un droit de garde. Dans les banques modernes, le dépôt d'argent est un prêt, pour lequel elles paient un intérêt.

Quelle est la fraction des fortunes privées qui alimente les dépôts en banque? Il y a deux sources des dépôts : d'une part, les fonds de roulement de la clientèle; d'autre part, les sommes laissées dans les banques par la clientèle à titre de placement.

Les gens engagés dans les affaires ont besoin d'avoir à tout moment un fonds disponible pour payer les dépenses courantes de l'entreprise : ce fonds, qui s'appauvrit de tout ce qu'il faut payer, est alimenté par les rentrées que fait l'entreprise, et éventuellement par les avances du banquier; c'est de l'argent qui va et vient, c'est le fonds de roulement. Dans la caisse de l'entreprise ce fonds ne produit aucun intérêt, et il expose l'entrepreneur à des risques de perte, de vol, d'incendie. Confié à une banque, il produit intérêt puisqu'il est pour elle un capital d'emprunt qu'elle fait fructifier, et les risques passent du déposant créancier à la banque sa débitrice. Les particuliers aisés, à partir d'un certain niveau de revenu, ont de même un fonds de roulement pour leurs dépenses courantes, et si ce fonds en vaut la peine, il sera aussi déposé dans une banque. D'ailleurs, les banques distinguent les dépôts des industriels ou commerçants et ceux des particuliers, et la distinction a pour elles de l'intérêt à plusieurs points de vue.

Une autre partie des dépôts est du capital placé: placement provisoire ou placement d'une certaine durée. Les bénéfices professionnels, les épargnes constituées par les particuliers qui tiennent leurs dépenses au-dessous de leurs revenus, avant de trouver le placement qui les fera passer au rang de capital, placement en valeurs mobilières, en biens fonciers, etc., figurent plus ou moins longtemps parmi les dépôts en banque. C'est une situation d'attente, c'est le moment où, dans le patrimoine privé, le revenu se mue en capital. Ou bien, dans certains cas, si l'intérêt servi par la banque aux dépôts paraît assez avantageux, le dépôt en banque est considéré par l'ayant droit comme un placement d'une certaine durée; c'est une variété particulière de placement.

Les dépôts ne sont pas tous remboursables dans les mêmes conditions; les uns sont remboursables à vue, c'est-à-dire que le déposant peut, à tout moment et sans délai, exiger le remboursement; presque semblables aux dépôts à vue sont ceux qui sont remboursables à quelques jours de préavis; d'autres dépôts ne

forme de société par actions. La concentration qui s'est opérée dans le commerce de banque a donné la prééminence aux sociétés par actions, et les grandes banques ont un capital propre qui est de l'ordre de grandeur des centaines de millions; au capital souscrit par les actionnaires s'ajoutent les réserves fournies par l'accumulation des bénéfices non distribués, réserves qui, souvent, s'élèvent à une somme importante.

Une autre ressource des banques, c'est l'émission des billets. Mais c'est une ressource qui n'appartient qu'à un petit nombre de banques dans la plupart des pays, souvent à une seule, parce que l'émission des billets n'est pas libre (*infra*, chap. IV). La principale ressource de la majorité des banques, ce n'est pas les billets émis dans le public, mais les dépôts d'espèces reçus du public.

Les dépôts d'argent ont pris dans la banque moderne une très grande importance. Mais, sous cette dénomination générale de dépôts en banque, il y a deux choses fort différentes. Il y a, d'une part, des sommes réellement apportées aux banques par le public. Il y a, d'autre part, des crédits faits par les banques à leurs clients. Nous ne nous occuperons, pour le moment, que des dépôts qui sont réellement des dépôts, c'est-à-dire qui proviennent de sommes confiées aux banques par leurs clients. Nous retrouverons la seconde sorte de dépôts dans la partie de ce chapitre qui sera consacrée aux opérations de crédit que font les banques.

Les dépôts d'argent du public ne se font pas uniquement, il est à peine besoin de le dire, sous la forme d'apport, aux guichets des banques, de monnaie métallique ou de monnaie de papier. Ils sont faits aussi sous la forme de lettres de change, de chèques que le client remet à la banque, c'est-à-dire sous la forme de promesses de payer de la monnaie, promesses que les banques portent au compte du déposant; le commerçant ou l'industriel qui a un compte dans une banque remet à celle-ci les chèques et les traites qu'il reçoit, tire ou endosse, et cela aboutit, selon les cas, à des encaissements, virements ou compensations. Ces dépôts d'argent représentent pour la banque un capital d'emprunt dont elle a le droit de disposer, qu'elle emploie à ses opérations, qu'elle prête; elle emploie ce capital librement, sous la seule condition de le rendre dans les délais convenus, soit à première réquisition, si le dépôt est à vue, soit à une échéance déterminée. Les anciennes banques recevaient de la monnaie métallique enfermée dans des sacs qui devaient être rendus tels quels au déposant, et

c'était alors un dépôt au vrai sens du mot, pour lequel le déposant payait un droit de garde. Dans les banques modernes, le dépôt d'argent est un prêt, pour lequel elles paient un intérêt.

Quelle est la fraction des fortunes privées qui alimente les dépôts en banque? Il y a deux sources des dépôts : d'une part, les fonds de roulement de la clientèle; d'autre part, les sommes laissées dans les banques par la clientèle à titre de placement.

Les gens engagés dans les affaires ont besoin d'avoir à tout moment un fonds disponible pour payer les dépenses courantes de l'entreprise : ce fonds, qui s'appauvrit de tout ce qu'il faut payer, est alimenté par les rentrées que fait l'entreprise, et éventuellement par les avances du banquier: c'est de l'argent qui va et vient, c'est le fonds de roulement. Dans la caisse de l'entreprise ce fonds ne produit aucun intérêt, et il expose l'entrepreneur à des risques de perte, de vol, d'incendie. Confié à une banque, il produit intérêt puisqu'il est pour elle un capital d'emprunt qu'elle fait fructifier, et les risques passent du déposant créancier à la banque sa débitrice. Les particuliers aisés, à partir d'un certain niveau de revenu, ont de même un fonds de roulement pour leurs dépenses courantes, et si ce fonds en vaut la peine, il sera aussi déposé dans une banque. D'ailleurs, les banques distinguent les dépôts des industriels ou commerçants et ceux des particuliers, et la distinction a pour elles de l'intérêt à plusieurs points de vue.

Une autre partie des dépôts est du capital placé: placement provisoire ou placement d'une certaine durée. Les bénéfices professionnels, les épargnes constituées par les particuliers qui tiennent leurs dépenses au-dessous de leurs revenus, avant de trouver le placement qui les fera passer au rang de capital, placement en valeurs mobilières, en biens fonciers, etc., figurent plus ou moins longtemps parmi les dépôts en banque. C'est une situation d'attente, c'est le moment où, dans le patrimoine privé, le revenu se mue en capital. Ou bien, dans certains cas, si l'intérêt servi par la banque aux dépôts paraît assez avantageux, le dépôt en banque est considéré par l'ayant droit comme un placement d'une certaine durée; c'est une variété particulière de placement.

Les dépôts ne sont pas tous remboursables dans les mêmes conditions; les uns sont remboursables à vue, c'est-à-dire que le déposant peut, à tout moment et sans délai, exiger le remboursement; presque semblables aux dépôts à vue sont ceux qui sont remboursables à quelques jours de préavis; d'autres dépôts ne

sont remboursables qu'à une échéance déterminée, par exemple trois mois, un an, parfois à une échéance plus lointaine. La différence dans les conditions de remboursement a de l'importance à deux points de vue.

1° Au point de vue de l'intérêt alloué au déposant. L'intérêt est généralement faible, ou parfois nul, pour les dépôts remboursables à vue; il est plus élevé pour les dépôts remboursables à échéance fixe. La banque, en acceptant l'obligation de rembourser à vue ou à un court délai de préavis, prend une responsabilité éventuellement lourde et qui influe sur le taux de l'intérêt; et c'est un grand avantage pour le déposant que de ne pas perdre la libre disposition de son argent, avantage en vue de quoi il se contente d'un taux modique d'intérêt.

2° Au point de vue de l'emploi qui peut être fait des dépôts par la banque. Les dépôts à vue ou à bref délai de préavis, s'ils sont employés à des opérations à long terme, risquent de placer la banque dans une situation dangereuse, puisque, en regard d'exigibilités immédiates, elle n'aurait que des disponibilités futures; l'emploi le plus convenable des dépôts à vue, ce sont les opérations à court terme. Le même péril n'existe pas pour les dépôts à échéance fixe qui, quelles que soient les circonstances, ne peuvent être réclamés qu'à la date convenue; aussi la banque est-elle bien plus libre dans le placement des sommes qui en proviennent.

Les dépôts ont pris dans la banque moderne, depuis la seconde moitié du XIXe siècle, une importance considérable. C'est aux Etats-Unis et en Angleterre qu'ils atteignent les chiffres les plus élevés. Il y a de grandes différences entre les banques au point de vue de l'importance comparée des ressources propres et des dépôts. Ceux-ci, d'une façon générale, l'emportent beaucoup sur celles-là; mais il faut tenir compte de ce que, dans les chiffres qui expriment la somme globale des dépôts, figurent non seulement les dépôts véritables, mais ceux qui ne sont que des crédits consentis par les banques à leurs clients. La somme globale des dépôts a beaucoup augmenté depuis 1914, et il n'y faut pas voir l'indice d'une richesse accrue, mais seulement la conséquence, soit de la multiplication des signes monétaires comme en France, en Allemagne, en Italie, etc..., soit de l'inflation du crédit en banque comme en Angleterre.

En France, dans les dernières années avant la guerre, le capital versé et les revenus des principales sociétés de crédit ne représentaient que de 18 à 20 p. 100 des dépôts, et ceux-ci étaient de l'ordre de grandeur d'environ 5 à 6 milliards de francs. Les

dépôts ont plus que triplé depuis 1914, sans que le capital et les réserves aient augmenté dans les mêmes proportions. C'est en Angleterre et aux Etats-Unis que les dépôts en banque atteignent les chiffres les plus élevés; les dépôts dans les banques anglaises dépassaient, avant la guerre, 1 milliard de £ et la proportion du capital propre et des réserves y était plus basse qu'en France; depuis la guerre, la somme des dépôts a beaucoup augmenté, et la proportion du capital propre et des réserves a diminué.

Cette importance croissante des dépôts en banque est un fait d'un haut intérêt, non seulement pour l'organisation bancaire, mais pour la collectivité économique. Le droit d'émettre des billets de banque, droit qui est, nous le verrons, limité et réglementé, a perdu de son importance depuis que la pratique des dépôts a mis à la disposition des banques des capitaux abondants et peu coûteux; à côté des banques qui émettent des billets, les banques de dépôts se sont élevées comme de puissantes rivales. La pratique des dépôts procure, d'autre part, l'utilisation de nombreux capitaux qui, sans cela, resteraient épars et stériles dans les caisses des entreprises ou des particuliers, à titre de fonds de roulement ou d'épargne en formation; déposés dans une banque, ces capitaux n'y restent pas inactifs; ils circulent, sont employés aux opérations de la banque, notamment à l'escompte des lettres de change, se mêlent au mouvement économique. Le système a pour base ce fait qu'en temps normal il n'y a qu'une faible partie des dépôts qui sont retirés chaque jour, que les dépôts nouveaux balancent les retraits, et que même à la longue, dans les pays prospères, le chiffre total des dépôts va en augmentant : de sorte qu'il suffit que la banque garde en caisse, ou ait à son compte, dans une de ces grandes banques qui font l'office de gardiens du stock monétaire, de quoi faire face aux demandes habituelles de remboursement; le reste des dépôts circule et passe de l'état de capital dormant à celui de capital actif (1). Enfin, c'est sur la pratique des dépôts qu'est fondé le système des chèques et des moyens de règlement sans monnaie. Les banques de dépôts, selon l'expression d'un auteur anglais, sont des banques d'émission de chèques.

(1) La proportion convenable de l'encaisse aux dépôts ne peut pas être formulée comme règle simple et générale; cela dépend entièrement de l'organisation bancaire, de la nature des dépôts, de l'emploi qui en est fait, des circonstances: dans les périodes de tension, les banques renforcent leur encaisse. Sur l'emploi des dépôts, voir *infra*, même chap., section. II.

Aux dépôts d'argent est lié un service qui s'est beaucoup étendu dans les banques modernes, le service de caisse de la clientèle. La banque opère pour le compte de ses déposants leurs encaissements et leurs paiements; les déposants tirent des chèques payables sur les fonds qu'ils ont en banque; ils peuvent faire domicilier à la banque les lettres de change tirées sur eux (1); ils font escompter les lettres de change qu'ils tirent ou qui leur sont endossées; ils remettent à la banque les chèques qui leur sont donnés en paiement; c'est encore à la banque qu'ils s'adressent pour faire opérer les transferts de fonds d'une place à une autre, et la pratique bancaire a créé pour cela des combinaisons extrêmement variées et souples (virements télégraphiques, lettres de crédit ordinaires ou circulaires, billets de crédit, traveller's check). Bref, dans les pays où la pratique des dépôts est le plus répandue, on tend vers un état de choses où la banque fait tous les encaissements et décaissements pour le compte de la clientèle. Toutes ces opérations se font en compte courant. Le compte courant consiste à faire masse de toutes les opérations entre la banque et le client et à les incorporer dans un compte unique où chacune n'est qu'un article de débit ou de crédit. La banque encaisse des coupons de valeurs mobilières pour le compte du déposant ou bien le prix de vente d'un titre; le déposant lui remet un chèque qu'il a reçu d'un tiers en paiement ou une lettre de change qu'il vient de tirer sur son débiteur; ce sont autant d'articles de crédit à porter au compte courant. A l'inverse, le déposant tire un chèque sur la banque et le donne en paiement à son créancier; une lettre de change est tirée sur lui et domiciliée à la banque; il donne l'ordre à la banque d'employer une partie des fonds en dépôt à un achat de titres: autant de sorties de fonds dont le compte courant est débité. Toutes ces créances ou dettes perdent dans les rapports entre la banque et le déposant leur individualité; il n'y a plus à considérer que le solde du compte courant, solde qui, selon les conventions, pourra faire ressortir tantôt une créance du déposant sur la banque, tantôt l'inverse, ou bien ne devra jamais laisser la banque créancière (*infra*, même chap. sect. II).

Le développement des dépôts en banque a fait naître la question de savoir s'il convient de réglementer l'emploi de ces dépôts.

(1) Le domiciliataire est une personne autre que le tiré, chez qui l'effet est présenté lors du paiement; les hommes d'affaires domicilient les traites chez le banquier qui tient leur caisse.

Les banques ont à leur disposition d'immenses sommes dont une partie importante est exigible à vue ou à très court terme. N'y a-t-il pas des mesures à prendre, dans l'ordre législatif ou réglementaire, pour assurer le remboursement à toute époque de ces sommes? Aux Etats-Unis, il y a pour les Federal Reserve Banks et les National Banks un système de réserves obligatoires, en vertu de la législation fédérale, et pour les States Banks les lois de chaque Etat ont en général institué des contrôles. En Europe, au contraire, la réglementation n'a pas jusqu'ici prévalu. La commission formée en Allemagne pour examiner les questions se rattachant au renouvellement du privilège de la Reichsbank, en 1908, avait reçu mandat d'examiner la question des dépôts en banque. Elle n'a pas abouti à des conclusions positives, et l'enquête a mis en lumière les difficultés de la réglementation. En France, la question a été agitée à diverses reprises, sans rien de plus. Il y aurait des avantages à exiger une publicité effective de la situation des banques de dépôt, la présentation dans un cadre déterminé et sous des rubriques nettement définies des emplois faits par elles des sommes qui leur sont confiées; la publicité est déjà à elle seule un contrôle. Quant à la réglementation proprement dite, il y aurait de grandes difficultés à en trouver une qui serait à la fois efficace et assez souple pour ne pas gêner le fonctionnement des opérations de banque. Dans l'ensemble, le système des dépôts, tel qu'il se développe librement, a de grands avantages pour le public et est resté suffisamment à l'abri des catastrophes financières (1).

(1) Les banques françaises de dépôt, dans les premiers mois de la guerre de 1914, n'ont remboursé les dépôts que dans la mesure fixée par les décrets relatifs au moratorium, dont le premier en date est le décret du 1[er] août 1914. Elles ont en fait recommencé les remboursements sans limitation dès les débuts de l'année 1915. Le moratorium des banques était la conséquence nécessaire de la prorogation des échéances des valeurs négociables, édictée dès le 31 juillet, de la suspension de la liquidation à la bourse des valeurs, et de la nécessité où s'est trouvée la Banque de France de réserver, au début de la guerre la majeure partie de ses ressources pour les besoins de l'Etat. Toutes les mesures prises en matière de moratorium ont été hâtives et peu réfléchies : elles ont causé de graves dommages à la vie économique; on eût pu les éviter en grande partie avec plus de sang-froid et une meilleure préparation financière à la guerre. Sur la réglementation des dépôts en banque, consulter: H. de Bletterie, *La réglementation des dépôts en banque*, thèse Paris, 1913; Raffalovich, *L'enquête allemande sur les banques; les banques et les dépôts*, *Economiste français*, 1910, 2[e] semestre.

SECTION II

Les banques empruntent pour prêter; elles reçoivent de l'argent en dépôt, ou, si elles en ont obtenu le droit, émettent des billets, ce qui est une forme d'emprunt au public, comme nous l'avons vu. Avec les ressources ainsi rassemblées et qui s'ajoutent à leur capital propre, elles font du crédit. C'est la distribution du crédit par les banques qui fera l'objet de cette seconde section; la distribution du crédit se fait de multiples façons.

§ 1. — Crédits à long terme et à court terme. Les relations nécessaires entre la nature des ressources et la durée des crédits.

La durée pour laquelle le crédit est consenti a pour la banque qui le fait une grande importance. A ce point de vue, les opérations de banque se divisent en crédits à court terme et crédits à long terme, sans qu'il soit d'ailleurs possible, autrement qu'en se référant aux usages, de déterminer la limite précise entre les deux. Ces deux modalités du crédit n'ont pas la même fonction. L'objet du crédit à long terme, ce sont les opérations qui ne peuvent pas être immédiatement rémunératrices : la fondation ou l'agrandissement d'une entreprise, l'acquisition ou la construction d'un immeuble, la constitution d'un domaine agricole, des améliorations foncières comme, par exemple, l'établissement d'un système de drainage ou de canaux d'asséchement ou d'irrigation. Les capitaux engagés dans les opérations de ce genre ne peuvent être remboursés par l'emprunteur que sur l'enrichissement progressif qu'il en espère. L'objet, au contraire, du crédit à court terme, ce sont les opérations à dénouement rapide: un commerçant a vendu des marchandises et ne doit être payé que dans trois mois, mais son acheteur a souscrit un billet à ordre ou a accepté une traite tirée sur lui; le vendeur porte cet effet de commerce chez un banquier et le fait escompter: crédit à court terme. Un agriculteur achète quelques têtes de bétail pour les engraisser et les revendre; il emprunte pour payer son prix d'achat et remboursera sur son prix de vente: crédit à court terme.

Le crédit à long terme rend particulièrement utile la constitution, au profit des donneurs de crédit, de sûretés particulières, telles que l'hypothèque ou le gage; plus il y a d'intervalle entre le crédit fait et le remboursement, moins il est possible de se fier à la situation économique présente de l'emprunteur; aussi le

crédit à long terme est-il, en règle, du crédit réel. Mais la constitution de sûretés particulières au profit des créanciers ne remédie qu'à l'un des inconvénients que présente pour lui le crédit à long terme; il y en a un autre, qui consiste en ce que le capital prêté devient pour longtemps indisponible; le créancier n'en retrouvera la libre disposition que le jour du remboursement qui est, par hypothèse, lointain. La pratique des valeurs mobilières permet, dans certains cas, de rendre au créancier, avant l'échéance, la libre disposition de son capital; si la créance revêt la forme d'une valeur mobilière négociable à la bourse, le capital n'est plus immobilisé, puisque le porteur de la valeur n'a qu'à la vendre s'il a besoin de capital liquide. C'est ainsi que procèdent les sociétés de crédit foncier (*infra*, chap. IV sect. I).

La nature des emplois est en liaison étroite avec la nature des ressources. Selon que la banque tire ses revenus de son capital propre, ou de l'émission de billets, ou de dépôts, et selon aussi le caractère de ces dépôts, les emplois de fonds peuvent différer sensiblement. Le capital propre, capital initial et réserves, se prête, sous certaines conditions, aux immobilisations, aux opérations de longue durée. Ce qui convient le mieux à l'emploi des dépôts à vue ou à quelques jours de préavis, ce sont les opérations à court terme, la banque ne pouvant, sans imprudence grave, engager pour longtemps des fonds qui peuvent lui être redemandés d'un moment à l'autre. Les dépôts à échéance fixe n'offrent pas le même caractère de ressource précaire et peuvent servir à des opérations de plus longue durée. A plus forte raison ces opérations conviennent-elles pour l'emploi des ressources propres des banques.

§ 2. — Les opérations de crédit à court terme.

Les principales formes de crédit à court terme sont: l'escompte, les reports, les avances sur titres ou sur marchandises, les avances en compte courant, les crédits par acceptation, l'achat de valeurs du Trésor.

a). L'escompte est une opération qui porte sur les effets de commerce, lettres de change et billets à ordre; elle consiste à payer par anticipation le montant d'un effet non encore échu, sous déduction d'une somme convenue pour intérêt. Un industriel ou un commerçant a vendu des marchandises; il tire une lettre de change sur l'acheteur ou se fait remettre par lui un billet à ordre, l'un ou l'autre titre à l'échéance de trois mois; s'il a besoin

de ses fonds avant l'échéance, il endosse l'effet à un banquier qui lui en paiera le montant, moins l'intérêt, et moins aussi les commissions qui peuvent être perçues à l'occasion de cette opération. On appelle taux de l'escompte le taux de l'intérêt sur la base duquel on calcule la déduction: soit un effet à quarante-cinq jours d'échéance et d'un montant de 1.050 francs; si le taux convenu est de 5 p. 100, le banquier déduira du montant de l'effet la somme que produirait en quarante-cinq jours un capital de 1.050 francs placé à 5 p. 100 l'an. L'escompte est du crédit à court terme, la durée des effets de commerce ne dépassant qu'exceptionnellement trois mois, du moins en France.

Il n'y a pas dans l'escompte de sûreté particulière affectée à la créance; cependant c'est une opération qui, dans la pratique bancaire, n'est pas considérée comme crédit personnel, car la créance est garantie par les règles rigoureuses que les législations positives appliquent au recouvrement des effets de commerce: procédure expéditive en cas de non-paiement, responsabilité solidaire des signataires de l'effet. Puis l'effet de commerce a pour base l'opération commerciale à l'occasion de quoi il est émis; il repose sur ce qu'on appelle une *valeur faite*. Il appartient d'ailleurs au banquier escompteur d'apprécier ce que valent les signatures apposées sur l'effet, et c'est une tâche délicate. La technique bancaire classe les effets de commerce en catégories selon leur degré de sûreté.

L'escompte est pour les banques l'emploi de fonds qui comporte le minimum d'immobilisation: composé de titres négociables, un portefeuille d'effets de commerce, dans l'hypothèse au moins où il ne contient que du papier de bonne qualité, représente presque une valeur liquide, car le banquier escompteur, s'il a besoin d'argent avant l'échéance, peut faire ce qu'ont fait les gens qui se sont adressés à lui; il peut faire escompter son papier par une autre banque. Dans les pays où il y a une grande banque centrale, comme la Banque de France, c'est une de ses fonctions que de réescompter, le cas échéant, le portefeuille des autres banques.

b). Une autre forme d'avance pratiquée par les banques est le report en bourse. Le report a été défini précédemment; il y a lieu seulement d'indiquer qu'il est pratiqué dans les bourses de valeurs, comme dans les bourses de marchandises. La banque qui a des fonds disponibles les prête aux acheteurs en bourse qui veulent prolonger leur opération jusqu'à une prochaine échéance. Le report est une opération à très court terme puisqu'elle est faite

pour l'espace de temps qui sépare deux règlements en bourse, durée qui varie selon les usages de bourse, mais qui est toujours brève. En outre, c'est une opération de crédit réel, car le prêteur de fonds a entre les mains les titres ou marchandises livrées à l'acheteur en bourse qui reporte sa position. Mais le report ne laisse pas aux fonds prêtés le même caractère de liquidité que l'escompte; il n'y a rien ici d'analogue à l'opération de réescompte qui est possible pour un portefeuille d'effets de commerce.

c). Les avances sur titres ou sur marchandises appartiennent aussi à la catégorie des opérations à court terme, la pratique bancaire ne les consentant que pour une durée de quelques semaines ou de quelques mois au plus. La valeur mobilière, à la condition d'avoir un marché assez large et de n'être pas de mauvaise qualité, est un gage aisément réalisable en temps normal; il en est de même pour les marchandises de vente courante. Pour les unes comme pour les autres, la banque a soin de laisser une marge assez grande entre la somme prêtée et la valeur normale du gage. L'avance sur marchandises se fait le plus souvent par l'escompte des warrants, forme d'avance qui a l'avantage de permettre, le cas échéant, le réescompte.

d). Les avances en compte courant résultent d'une clause modifiant la convention d'ouverture d'un compte courant. Dans le compte courant simple, le compte du client est crédité des sommes qu'il verse ou que des tiers versent pour lui, et ce sont uniquement ces sommes que le client peut retirer; autrement dit, le compte ne peut pas être créditeur au profit de la banque qui ne paie au client que ce qu'elle a reçu. Dans le compte courant réciproque, qui comporte une ouverture de crédit, le client peut disposer de sommes qu'il n'a pas versées, dans la limite du crédit convenu. Ce mode d'avance est une facilité qui n'est donnée, en règle générale, qu'à la clientèle commerciale ou industrielle, non aux particuliers. La banque peut faire l'avance en compte courant, soit à découvert, soit en exigeant des garanties, gage, hypothèque, caution, etc... Les avances faites en compte courant forment la majeure partie de ce qu'on désigne sous l'appellation générale de dépôts en banque. Lorsqu'une banque permet à un client de tirer sur elle des chèques jusqu'à concurrence d'une somme convenue, les choses se passent, pour le client, comme s'il disposait d'une somme versée par lui à la banque; mais, pour la banque, ce n'est pas une valeur nouvelle et réelle qui est entrée dans ses caisses, c'est un crédit qu'elle consent. La banque a vraiment ici fabriqué du crédit, et cela est une opération raisonnable et utile pour autant que

la banque a un ensemble de ressources suffisantes pour faire face aux retraits de fonds dont elle a, ainsi, créé la possibilité juridique (1).

e). La banque peut encore prêter non pas son argent, mais en quelque sorte son crédit; le client commerçant ou industriel tire ou fait tirer des traites sur la banque, traites que celle-ci accepte, prenant ainsi l'engagement de payer à l'échéance, et cette acceptation donnée par la banque permet de négocier plus aisément les traites. Si, le jour de l'échéance, le client a couvert la banque du montant des traites acceptées, il n'y aura pas en fait avance de fonds. C'est le crédit par voie d'acceptation. Cette forme de crédit a pris un très grand développement et joue un rôle d'une importance capitale dans le règlement des affaires internationales. Il y a, sur la place de Londres, des maisons qui sont spécialisées dans les opérations d'acceptation; elles donnent cours, par leur signature, à des lettres de change tirées de toutes les parties du monde, et c'est là un des éléments de la situation prépondérante prise par la place de Londres dans le règlement des affaires commerciales qui se traitent sur toute la surface de la terre.

f). C'est encore une forme de crédit à court terme que la souscription ou l'achat par les banques de valeurs du Trésor. Les Etats émettent des titres à court terme pour procurer à leur trésorerie les fonds dont elle a besoin. Souscrire ces valeurs, c'est faire un placement pour une durée de quelques semaines à quelques mois. La guerre a énormément enflé le volume de ces valeurs du Trésor; en France, elle les a popularisées sous le nom de Bons de la défense nationale. Les banques françaises ont actuellement en portefeuille de grandes quantités de ces Bons.

Toutes ces avances à court terme se font à un taux d'intérêt qui est sujet à varier, selon les disponibilités du marché en capital liquide prêt à s'employer de cette façon et selon l'intensité des demandes. C'est le taux de l'escompte qui est le plus représentatif à cet égard, au moins dans les pays d'Europe, où l'escompte est la plus importante des opérations à court terme; il y a d'ailleurs un lien étroit entre le taux de l'escompte et celui des autres opérations à court terme, reports, avances sur titres ou sur marchandises, etc... Or les variations du taux de l'escompte exercent sur les affaires de commerce et de finance une influence qu'il est nécessaire de bien comprendre.

(1) Le mécanisme de cette fabrication de crédit est parfaitement expliqué dans l'ouvrage précité de Hartley Withers, chap. V.

Les variations du taux de l'escompte augmentent ou diminuent le volume du crédit; un taux d'escompte en baisse indique une facilité plus grande que trouveront les industriels et commerçants à obtenir des avances, un taux d'escompte en hausse donne l'indication contraire. Or, un crédit plus facile est une cause d'accélération pour le mouvement économique, et un crédit moins facile est une cause de ralentissement. Par les variations concomitantes du taux des reports et des avances sur titres, le taux de l'escompte exerce la même influence sur les marchés financiers; des taux élevés tendent à rendre moins actif le marché financier, surtout pour les opérations qui ont un caractère de spéculation; des taux bas, ce qu'on appelle l'argent facile, sont un encouragement à plus d'activité. Les variations du taux de l'escompte agissent sur les marchés commerciaux et financiers, à la fois par la restriction et l'élargissement effectif des crédits, et par l'avertissement qu'elles donnent; le monde des affaires a les yeux fixés sur ce baromètre.

Le taux de l'escompte agit, d'autre part, sur l'encaisse métallique des banques et sur la circulation des billets. Un mouvement accéléré d'avances consenties à la clientèle, sous les diverses formes que nous avons étudiées, dégarnit les caisses des banques, en fait sortir l'or et les billets, amène les banques qui émettent des billets à accroître le chiffre de leur circulation fiduciaire; or, un taux d'escompte bas provoque, toutes autres choses égales, cette accélération des demandes de la clientèle et des avances des banques. Si les banques jugent opportun de défendre leur encaisse et de restreindre l'émission des billets, la hausse du taux de l'escompte leur en fournit le moyen. La clientèle demandera moins d'avances lorsqu'elles seront plus coûteuses.

Enfin, le taux de l'escompte agit sur la circulation internationale de l'or. Il y a, dans les principales communautés économiques, des capitaux disponibles, en quête de placement temporaire, prêts à se porter là où le taux offert est le plus avantageux. Un taux élevé d'escompte les attire, un taux bas les repousse, de sorte que dans le premier cas c'est de l'or, seule monnaie internationale, qui afflue sur la place, et dans le second cas c'est de l'or qui s'en va (1).

(1) Cette matière sera reprise dans le tome II, à l'occasion de l'étude du change international.

§ 3. — Les opérations de crédit à long terme.

Les deux types principaux d'opérations de crédit à long terme sont le crédit foncier et la commandite industrielle.

A. Le crédit foncier a pour objet, soit l'acquisition, soit l'amélioration de la propriété foncière. Un paysan veut arrondir sa terre et convoite quelque champ ou quelque pré, mais il n'a pas en argent comptant la somme nécessaire à l'achat; il emprunte tout ou partie de cette somme; c'est du crédit foncier. Ou bien un propriétaire vient à mourir; il possédait un domaine rural ou une maison en ville qui ne sont pas commodément partageables; un des héritiers reprend tout le domaine ou la maison et s'oblige envers les autres à leur verser en dédommagement, soit une soulte en capital, soit une rente; la dette dont il est ainsi grevé envers eux est du crédit foncier, parce qu'elle est la condition de son acquisition. C'est encore au crédit foncier que se rattachent les dettes contractées pour exécuter les travaux de drainage, d'irrigation, de plantation, qui accroîtront la valeur en capital de la propriété; pour défricher et mettre en culture des terres en landes ou en bois; pour ajouter une aile ou un étage à un édifice.

Le crédit foncier est normalement du crédit à long terme. Contractée pour l'acquisition de la propriété, la dette ne peut être remboursée, à moins que n'interviennent des ressources extérieures, que par le moyen des économies réalisées sur le revenu foncier; il faut que le propriétaire, année moyenne, tienne ses dépenses au-dessous de ses revenus, et ce ne sont généralement que des sommes petites, eu égard au capital de la dette, qui peuvent être ainsi mises de côté. Contractée pour l'amélioration de la propriété, la dette a pour contre-partie naturelle l'accroissement de revenu créé par l'amélioration, mais il est rare que cet accroissement soit tel qu'il permette l'extinction rapide de la dette. Dans l'un et l'autre cas, la stipulation d'un remboursement rapide est de nature à causer à l'emprunteur de graves dommages et à le jeter dans des embarras parfois inextricables. Une bonne organisation du crédit foncier doit reposer sur le principe d'un remboursement fractionné et s'étendant sur une longue période.

La garantie naturelle des opérations de crédit foncier est l'hypothèque; l'immeuble répond de la dette contractée pour l'améliorer ou pour l'acquérir; la longue durée du prêt écarte complètement ici l'idée du crédit purement personnel. Il ne faut pas renverser la proposition et dire que là où il y a une hypothèque prise, il y a forcément une opération de crédit foncier; l'hypothèque peut être constituée pour la garantie d'un prêt de consommation, d'une opération industrielle, d'une opération de crédit agricole.

Le crédit agricole est parfois confondu avec le crédit foncier; ce n'est cependant pas la même chose. L'objet du crédit agricole n'est pas l'acquisition ou l'amélioration de la propriété foncière; il est, soit de permettre l'acquisition du capital d'exploitation, fonds de roulement, cheptel, animaux de trait, matériel, soit de mettre l'agriculteur en situation d'attendre, pour la vente des récoltes, le moment opportun; l'agriculteur trop pressé de vendre vend mal. De l'objet même du crédit agricole, il résulte que c'est un crédit à court terme, non pas dans le sens où dans les milieux commerciaux on entend cette opération, mais au moins par rapport au crédit foncier. L'hypothèque peut s'appliquer aux opérations de crédit agricole, mais cela est relativement rare; en règle, le crédit agricole est, soit un crédit mobilier, garanti par exemple par la mise en gage des récoltes, soit un crédit personnel; l'organisation coopérative paraît être ce qui convient le mieux au crédit agricole (voir *supra*, liv. II chap. IX). Outre ces différences entre le crédit foncier et le crédit agricole, il est évident que le premier a un domaine d'application plus étendu que le second, puisqu'il englobe la propriété urbaine comme la propriété rurale.

Des appréciations divergentes ont été formulées sur le crédit foncier, et en fait il se présente sous deux aspects bien différents. C'est par le crédit foncier et par l'hypothèque que l'ouvrier agricole peut se constituer un domaine paysan, l'agrandir, s'élever de la condition de salarié à celle de producteur autonome; c'est par là aussi que le domaine foncier se maintient intact dans les partages successoraux, l'héritier qui le recueille restant débiteur de soultes garanties par l'hypothèque. Mais l'hypothèque est, d'autre part, pour la propriété foncière une lourde charge; imprudemment consentie, elle mène le propriétaire à la ruine ne lui laissant de la propriété que l'écorce vide. Il y a des théories qui tendent à instituer, sous diverses formes, la restriction du droit pour le propriétaire de contracter des hypothèques; mais, d'une façon générale, des restrictions de ce genre sont en contradiction avec le principe que c'est par la liberté et la responsabilité personnelles que les hommes apprennent le mieux à se conduire et deviennent de bons agents de la prospérité commune (1).

(1) Sur ces théories, consulter Philippovich, *La politique agraire*, 2e part., chap. V.

B. La commandite industrielle, en tant qu'opération de banque, comprend toutes les avances dont l'objet est la constitution ou le développement d'une entreprise. Un homme d'affaires veut fonder une entreprise, et il n'a pas les capitaux nécessaires; il s'adresse à un banquier qui les lui procure; ou bien l'affaire étant déjà en marche, il veut l'agrandir, et c'est encore au banquier qu'il aura recours. L'opération est nécessairement à long terme, car ce n'est que sur les profits successifs de l'entreprise que le remboursement de l'avance pourra être fait (1).

La commandite peut se réaliser de plusieurs façons. Le banquier, dans bien des cas, n'est qu'un intermédiaire entre l'entrepreneur à la recherche de capitaux et le capitaliste à la recherche d'un emploi fructueux de son argent. Cette façon de faire les commandites a été grandement facilitée par le développement des sociétés par actions; le banquier se charge d'émettre les titres, actions ou obligations, d'en procurer le placement (*infra*, même chap., sect. III). La commandite ainsi pratiquée ne fait pas courir au banquier de risques notables, car ce n'est pas son argent qui entre dans l'affaire, et il ne joue qu'un rôle d'intermédiaire.

D'autres fois, ce sont les fonds mêmes de la banque qui servent à commanditer l'entreprise. Il est utile qu'il y ait des banques disposées à pratiquer la commandite industrielle et outillées pour le faire; des maisons jeunes, audacieuses, bien conduites, peuvent ainsi trouver dans l'appui donné par les banques les éléments d'une brillante destinée, et c'est là quelque chose qui tourne au profit de l'économie nationale. Le grand essor de l'industrie allemande a été puissamment soutenu par les banques. Mais la pratique de la commandite ne peut pas être le fait de toutes les banques. Il faut poser en principe qu'elle n'est pas dans la fonction normale des banques de dépôts. Affecter à la commandite industrielle des fonds reçus en dépôt, c'est une chose dangereuse puisque c'est immobiliser des sommes qui peuvent être réclamées à tout moment. Il n'y a que les dépôts à échéance fixe qui peuvent servir à cet emploi; mais ils ne tiennent en général que la plus petite place parmi la masse des dépôts. La banque de dépôts ne peut faire raisonnablement la commandite qu'avec son

(1) La commandite, dans certains cas, revêt la forme extérieure d'avances à court terme : l'industriel commandité peut, par exemple, signer et remettre à la banque des traites à trois ou à six mois, étant entendu qu'à l'échéance elles seront renouvelées, de sorte qu'une avance à long terme se fera au moyen d'avances à court terme mises bout à bout. Mais ce déguisement extérieur ne change rien au fond des choses.

capital propre et ses réserves; encore ne doit-elle pas perdre de vue que ce capital et ces réserves sont la garantie des fonds qui lui sont confiés par le public. La commandite est le domaine propre des banques d'affaires, et une des fonctions les plus difficiles qu'elles aient à remplir. (Sur la distinction des banques de dépôt et des banques d'affaires, voir le chap. IV, sect. I, du présent livre).

SECTION III

LE CHANGE DES MONNAIES. LA PLACE DES BANQUES SUR LE MARCHÉ FINANCIER. LES DÉPOTS DE TITRES DANS LES BANQUES

Les banques font le commerce des monnaies et celui des valeurs mobilières. Le change des monnaies, appelé change manuel, consistant à donner à un taux convenu de la monnaie nationale contre des monnaies étrangères ou inversement, une monnaie étrangère contre une autre, de l'or contre de l'argent, etc..., a été une des plus importantes et peut-être la première en date des opérations de banque. Au moyen âge, dans l'extrême diversité et la mutation incessante des monnaies réelles, les opérations de change manuel étaient une grande part de l'activité des banques; leur importance relative est aujourd'hui peu de chose.

Le commerce des valeurs mobilières, par contre, est devenu une des fonctions principales de la banque moderne. Les valeurs mobilières sont une large part des fortunes privées; elles représentent à la fois les dettes contractées par les Etats ou les communes, et une ample fraction du capital d'entreprise, tout ce qui dans ce capital appartient aux sociétés par actions; des actions ou des obligations négociées, ce sont en réalité des usines, des installations industrielles et commerciales, des marchandises en magasin, qui passent d'une main à une autre. Ainsi ce qui se débat sur le marché financier, ce sont les intérêts économiques à la fois des Etats, des entreprises et des particuliers.

Les valeurs mobilières sont de quoi former la matière d'un ample commerce. A la fin de 1912, le montant total des valeurs mobilières appartenant aux nationaux des divers pays était évalué entre 625 et 675 milliards de francs, ainsi répartis (1).

(1) Consulter la statistique internationale des valeurs mobilières, présentée tous les deux ans, avant la guerre, par M. Neymarck à l'Institut international de statistique. La dernière a été présentée à la session que l'Institut a tenue à Vienne en 1913.

Grande-Bretagne	145-150
Etats-Unis	135-140
France	108-115
Allemagne	100-110
Russie	32-35
Autriche-Hongrie	25-26
Italie	16-18
Japon	14-16
Autres pays	50-65

Quant aux émissions annuelles de valeurs mobilières, elles variaient, dans les dernières années antérieures à la guerre, entre 15 et 26 milliards de francs. La guerre et les conséquences de la guerre ont énormément accru les émissions de titres, soit pour les besoins des Etats, soit pour ceux des entreprises. Pour ne citer que quelques chiffres concernant la France, les rentes de divers types émises depuis 1915 forment un capital nominal de 96 milliards de francs; dans la seule année 1921, il a été émis, en actions et obligations, des titres pour une somme globale de 16.400 millions de francs (non comprises les émissions de Bons et Obligations de la défense nationale, soit près de 23 milliards de francs).

Deux organes principaux constituent le marché financier : la bourse et la banque. Les bourses de valeurs sont le marché à proprement parler, le lieu où se font les négociations; en ce qui concerne leurs opérations, leur rôle, la technique des opérations qui s'y traitent, il y a lieu de se référer à ce qui a été dit des bourses de commerce. Ce n'est pas qu'il n'y ait des différences entre les unes et les autres, comme il y en a d'ailleurs entre les bourses de commerce ou de valeurs des divers pays. On pourra noter, par exemple, en ce qui concerne la France, que dans les bourses de valeurs les intermédiaires ont un caractère officiel : ce sont les agents de change, officiers ministériels nommés par décret, investis d'un monopole pour la négociation des valeurs cotées, tandis que dans les bourses de commerce, ce sont des syndicats privés qui organisent le marché. Ce qu'il y a d'un peu étroit dans cette constitution officielle du marché des valeurs s'est manifesté par la création, à côté du marché officiel, d'un marché libre (coulisse, marché en banque) où se font, sur certains groupes de valeurs, d'actives négociations (1). En ce qui concerne la technique des opérations, on notera aussi certaines différences: à la

(1) Sur l'organisation du marché financier à Paris, on trouvera des notions très précises dans une excellente étude de M. E. Vidal. *La bourse des valeurs mobilières*, Paris, 1917.

bourse des valeurs de Paris, les règles du marché à terme sont défavorables au vendeur; c'est ainsi que l'opération à prime, qui permet de limiter la perte par avance (voir *supra, liv. II, chap.* VI), n'est permise qu'à l'acheteur, non au vendeur, souvenir du temps où, la bourse ne traitant que les fonds d'Etat, le vendeur à terme, le baissier, était considéré comme une sorte d'ennemi public.

La différence la plus importante entre bourses de commerce et bourses de valeurs, c'est que le rôle de celles-ci est plus étendu. Dans les bourses de commerce ne se traitent que des opérations d'une certaine importance; en outre, les affaires au comptant ou à livrer se font souvent hors bourse; ce qui caractérise la bourse, c'est le marché à terme; enfin il n'y a pas de bourses de commerce pour toutes les marchandises. Les bourses de valeurs, au contraire, sont le seul ou à peu près le seul marché des valeurs mobilières; on y traite les affaires au comptant comme les affaires à terme, et aussi, peut-on dire, puisque les affaires au comptant portent souvent sur de très petites quantités, les opérations au détail comme les opérations de gros. Les bourses de valeurs intéressent, au moins directement, bien plus de personnes que les bourses de commerce.

Quant à la banque, dans le commerce des valeurs mobilières, sa fonction n'est pas la négociation des valeurs existantes, mais l'émission des valeurs nouvelles. Un Etat veut émettre un emprunt; une société, pour se fonder ou s'agrandir, cherche à placer des actions ou des obligations. Etat et société peuvent, dans certains cas, vendre leurs titres directement au public; c'est ce que fait, par exemple, un Etat comme l'Etat français, dont le crédit est solidement assis et qui dispose sur tout le territoire de multiples guichets qui s'ouvrent pour recevoir l'argent des souscripteurs. Mais, la plupart du temps, la banque est un intermédiaire tout désigné et dont les services sont précieux. Une bonne organisation bancaire dans un pays riche représente une immense clientèle, clientèle de déposants, clientèle d'escompte, gens qui ont un compte en banque, qui font faire par la banque leurs encaissements et leurs décaissements, qui ont l'habitude des guichets de la banque. Il est naturel que les Etats ou les sociétés qui ont des titres à placer s'adressent aux banques et cherchent par elles à atteindre cette clientèle.

Ce rôle d'intermédiaire pour le placement des valeurs mobilières, les banques peuvent le jouer de différentes façons, qui se rattachent aux types suivants :

a). La banque n'est qu'un commissionnaire; elle ouvre ses guichets, met son organisation et son influence, moyennant une rémunération convenue, au service de l'Etat ou de la société qui a des titres à placer; mais elle ne garantit pas le placement, celui-ci se faisant aux risques et pour le compte de l'émetteur.

b). La banque prend l'emprunt en bloc et se charge, à ses risques et pour son compte, de le placer dans le public. C'est la méthode usuelle. La banque est alors comparable à un commerçant qui achète une marchandises pour la revendre (1); son bénéfice éventuel consiste dans la différence entre le prix d'achat et le prix de vente : une banque qui a pris des obligations à 450 francs les offre au public à 460 francs. Le risque est que l'émission ne puisse se placer que mal et que la banque soit forcée de garder plus ou moins longtemps des titres dont le public ne veut pas, risque, dans certaines périodes, très sérieux.

Pour les émissions importantes, il se forme des syndicats, des groupements de banques. Il se peut aussi que les banques ne prennent pas tout de suite tous les titres qu'il s'agit d'offrir au public: elles prennent *ferme* une partie de l'emprunt, se réservant pour le reste ce qu'on appelle une *option*, c'est-à-dire le droit de le prendre, si elles veulent, jusqu'à une certaine date.

L'offre des titres au public peut être échelonnée sur une longue période; c'est le procédé des ventes successives qui dureront tant qu'il y aura des titres à placer, ventes qui se font, soit à la bourse, soit aux guichets de la banque; tantôt alors le prix est le même tout le long de la période de souscription, tantôt il varie au cours de la période selon l'état du marché et le degré d'empressement du public. Ces émissions à robinet ouvert ont été, depuis les premiers temps de la guerre, le procédé employé pour le placement des valeurs du Trésor. Les belligérants, ayant besoin de sommes énormes et constamment renouvelées, vendaient des Bons du Trésor à tous les guichets de leurs comptables et à tous les guichets des banques. En France, l'émission à robinet ouvert continue encore aujourd'hui.

Pour leurs emprunts en rentes, les Etats emploient de préférence le procédé consistant à ouvrir une souscription pour une

(1) Il y a cependant une différence importante. Le commerçant qui a acheté une marchandise pour la revendre doit en payer le prix à son vendeur, et entre celui-ci et le public qui achète de seconde main il n'y a aucun lien de droit. Au contraire, la banque s'engage seulement à trouver des souscripteurs; si ceux-ci ne font pas par la suite, aux dates fixées, les versements exigibles, en règle la banque n'est pas responsable.

période limitée. Dans les habitudes d'avant-guerre, c'était une période brève, souvent une seule journée, et déterminée d'avance. Pour les énormes emprunts émis au cours de la guerre et depuis, d'autres habitude ont été prises. L'Etat français, dans la majorité des cas, a ouvert la souscription pour une somme en rentes non limitée à l'avance et sans dire combien de temps la souscription durerait, se réservant de la clore quand il estimerait avoir drainé toute l'épargne disponible à ce moment.

La pratique des emprunts à montant non déterminé d'avance se comprend très bien en cas de guerre. Mais ce n'est pas la pratique des époques normales. Un Etat ou une société qui offre des titres au public en offre une quantité déterminée, de sorte qu'il peut arriver que le nombre de titres demandé soit plus grand que celui des titres à émettre, et il faut réduire les souscriptions offertes. Cela peut se faire de diverses manières (1).

Le rôle de la banque en matière d'émission souvent commence avant l'émission des titres et se prolonge après. Il commence avant : l'Etat emprunteur, la société, ont trouvé à la banque un appui dans des temps difficiles ou pour un acte important de leur existence; la banque leur a fait, sur ses fonds disponibles, des avances; c'est pour rentrer dans ses débours et pour dégager ses fonds que la banque propose et fait l'émission qui va reporter sur le public la charge du prêt. Il se prolonge après : les titres ont trouvé preneur, au moins en partie; il faut soutenir les cours si quelque circonstance en menace la fermeté. Il serait fâcheux que la marchandise vendue au public 480 francs ne valût plus, quelque temps après, que 450 francs ou 440 francs; cela pourrait jeter du discrédit sur les futures émissions de la banque et nuirait au placement de l'émission actuelle si le public n'a pas du premier coup pris tous les titres et qu'il en reste à écouler; la banque veille sur les cours, intervient ou fait intervenir, s'emploie à maintenir autour des titres nouveaux venus la confiance et la sympathie.

Sur le marché financier comme dans les bourses de commerce, la spéculation agit. Les procédés de la spéculation, son action sur les cours sont sensiblement les mêmes sur les deux marchés.

(1) On réduira toutes les demandes dans la même proportion, ou bien on appliquera une réduction plus forte aux grosses souscriptions qu'aux petites. On peut aussi donner la préférence aux souscripteurs qui offrent le prix le plus élevé, ou à ceux qui acceptent certaines conditions restrictives, par exemple la condition de ne pas vendre les titres avant un certain délai.

Il y a cependant des différences. Le marché à terme de bourse pour les marchandises fournit, dans certains cas, une contre-partie à des opérations commerciales effectives et permet à un entrepreneur de se constituer une sorte d'assurance contre les risques de ses opérations professionnelles; il y a là une fonction assez curieuse du marché à terme, qui conduit à une division du travail rejetant les risques, du commerçant ou de l'industriel, sur les spéculateurs de profession. Les bourses de valeurs ne donnent pas matière à des opérations de ce genre; cependant le marché à terme n'est pas, comme on le croit souvent, l'instrument exclusif de la spéculation à la recherche des « différences »; il arrive que des ordres d'achat ou de vente qui n'ont pas la spéculation pour objet ne peuvent être aisément exécutés que sur ce marché. D'autre part, la spéculation, dans les bourses de valeurs, a un rôle important à jouer lors des émissions de titres. Quand des émissions nombreuses et portant sur une grande quantité de titres ont lieu, il se peut qu'il n'y ait pas au même moment une épargne assez ample pour absorber ces titres, les disponibilités du marché ne se forment que graduellement et ne peuvent pas toujours fournir la contre-partie immédiate des titres offerts. La spéculation intervient; elle prend les titres pour ainsi dire en pension, et ce n'est que graduellement que les titres entreront dans le portefeuille des acheteurs effectifs, de ceux qui achètent pour faire un placement d'une certaine durée; quand toute l'émission est aux mains de ces acheteurs effectifs, on dit alors qu'elle est classée.

Un marché financier bien organisé rend à un pays de grands services. Pour les acquéreurs éventuels et les possesseurs de valeurs mobilières, il y a intérêt à avoir un marché largement assorti, où sont cotées des valeurs de toutes sortes, où les négociations sont amples et aisées. Et c'est, d'autre part, un élément de puissance économique : un marché sur lequel les peuples étrangers désirent obtenir la cote de leurs emprunts ou des titres de leurs entreprises donne au pays qui le possède une influence qui peut se faire sentir dans d'autres domaines et contribue à assurer sa situation dans le monde.

Au rôle des banques en tant que commerçants en valeurs mobilières, il faut joindre leur rôle comme dépositaires de ces valeurs. Le dépôt des valeurs mobilières dans les banques a pris de l'importance à mesure que s'accroissait cette forme de la richesse privée. C'est un service qui offre à la clientèle l'avantage d'éviter les risques qu'un porteur de titres court à les garder chez lui; il y a, il est vrai, le risque de détournement par la banque elle-même qui est parfois un dépositaire infidèle, mais il est pratiquement nul si le déposant fait choix d'une banque sérieuse. La banque dépositaire se charge, outre la garde des titres, de l'encaissement des coupons, des renouvellements de titres ou de feuilles de coupons, des vérifications de tirages, des remboursements de titres amortis; elle reçoit et fait exécuter en bourse les ordres d'achat et de vente; bref, c'est non seulement une garde, mais une gérance de titres. Outre les commissions diverses auxquelles ces opérations donnent lieu, la banque trouve à ce service l'avantage que le dépôt de titres se double d'un dépôt d'argent, alimenté par l'encaissement des coupons. Puis, les fonctions de gardien appellent dans une certaine mesure celles de conseiller, et quand il y a des émissions de valeurs à faire, la puissance de placement d'une banque s'appuie sur les multiples guichets ouverts en tout temps pour accueillir les titres et l'argent du public et où celui-ci, en même temps qu'il apporte l'un et les autres, vient volontiers chercher des indications et des directions. Ce rôle, en apparence modeste, de gardien se trouve ainsi lié au rôle plus ample de commerçant en valeurs mobilières que jouent les banques.

Avec les valeurs mobilières les banques reçoivent encore d'autres objets en garde, par exemple des bijoux. Elles offrent aussi au public des coffre-forts, où le locataire met ce qu'il veut: ses titres, s'il ne veut pas en confier le service à la banque, ses papiers d'affaires, papiers de famille, etc... Les banques modernes, avec leurs aménagements perfectionnés, sont comme d'immenses serres où sont rassemblés ces titres multicolores, fonds d'Etat, obligations, actions, qui constituent des droits à des rentes, intérêts, dividendes, et où sont abrités bien des secrets qui touchent aux relations d'affaires, de famille, de fortune. Cette concentration toute matérielle d'une grande part des fortunes privées offre au fisc de grandes facilités pour la perception des impôts.

CHAPITRE IV

LES PRINCIPAUX TYPES D'ORGANISATION BANCAIRE

La multiplicité même des fonctions des banques se prête à une grande diversité d'organisation, et, en fait, l'organisation bancaire diffère beaucoup selon les pays. Chaque pays a son système de banques. Il n'est pas possible d'étudier ici d'une façon approfondie les divers types nationaux de banque; le point sur lequel nous insisterons le plus est l'organisation des banques qui émettent des billets, banques qui ont partout une place à part dans le système du crédit. Avant d'étudier ce point, nous examinerons sommairement les autres caractères généraux des principaux types d'organisation bancaire.

SECTION I

§ 1. — Banques spécialisées et banques à tout faire. La concentration dans les banques.

Les multiples fonctions des banques peuvent être plus ou moins divisées entre des catégories distinctes de banques, ou plus ou moins groupées dans des banques à activité complexe; la banque très spécialisée ou la banque à tout faire, voilà deux types opposés d'organisation.

L'Angleterre (1) est, en matière de banque, le pays par excellence de la spécialisation. Il y a en Angleterre un type de banque très caractéristique : la banque de dépôt. La banque de dépôt reçoit les dépôts et paie les chèques; elle est essentiellement le caissier et le comptable de ses clients. Elle ne s'occupe pas des

(1) François, *Les banques anglaises*, in *Revue d'économie politique*, 1902; Jaffé, *Das englische Bankwesen*, Leipzig, 1905; Bagehot, *op. cit.; Handwörterbuch der Staatwissenschaften*, 3e éd., article *Banken : Geschichte und gegenwärtiger Stand des Bankwesens*, IV et V; Gilbart, *The history, principles and practice of banking*, Londres, réédition, 1907.

émissions de valeurs mobilières, si ce n'est comme intermédiaire acceptant, moyennant une commission, de vendre des titres à ses guichets; elle ne recherche pas le papier escomptable sur le marché; l'escompte est aux mains de spécialistes qu'on appelle *bill-brokers*. La banque de dépôts ne paie pas d'intérêt ou ne paie qu'un intérêt très faible sur les dépôts à vue, et ayant ainsi de l'argent qui ne lui coûte rien, elle n'est pas tenue de chercher à en tirer un intérêt élevé. Son principal souci est de garder à ses ressources le maximum de liquidité; elle en emploie une partie à acheter de bonnes valeurs mobilières, de réalisation facile, elle fait aux *bill-brokers* des avances révocables à volonté (*at call*); elle fait des reports; elle escompte le papier de ses propres clients et certaines autres catégories d'effets, mais elle ne prend pas directement le papier du public commerçant. Les grandes *joint-stock banks* appartiennent à ce type de banque de dépôts, bien qu'il y ait actuellement une tendance de leur part à devenir plus complexes. L'escompte, comme on l'a dit, est entre les mains des *bill-brokers;* les affaires de change et la préparation des émissions de valeurs mobilières appartiennent aux *merchant-bankers*, aux *foreign banks*, aux *colonial banks*. Dans l'organisation du marché financier il y a une spécialisation aussi remarquable que dans les banques.

Tout opposée est l'organisation allemande (1). Les banques allemandes sont des entreprises à tout faire; elles reçoivent des dépôts, font l'escompte, les opérations de change, toutes les catégories de prêts et d'avances, avances sur titres, sur marchandises, avances en compte courant, crédits par acceptation; elles commanditent les entreprises industrielles et prennent dans diverses affaires d'importantes participations; elles s'occupent activement des émissions de titres. Elles ont été étroitement associées, depuis les vingt dernières années du XIXe siècle, au développement économique de l'Allemagne sous toutes ses formes.

En France (2), les banques sont moins spécialisées qu'en

(1) *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, 3e édit., article *Banken : Geschichte und gegenwärtiger Stand des Bankwesens*, VII et VIII.

(2) Sayous, *Les banques de dépôt, les banques de crédit et les sociétés financières*, Paris, 2e édit., 1906; Liesse, *L'organisation du crédit en Allemagne et en France*, Paris, 1915; Kaufmann, *La banque en France*, traduction française, 1914; André Théry, *Les grands établissements de crédit français, avant, pendant et après la guerre*, thèse Paris, 1921; Baldy, *Les banques d'affaires en France depuis 1900*, thèse Paris, 1922; Germain Martin, *Les problèmes du crédit en France*, 1919.

Angleterre et plus qu'en Allemagne. Il n'y a pas en France de banques qui soient de pures banques de dépôts du type anglais, mais il y a une division générale assez nette entre deux catégories de banques. Quelques grandes banques, avec une centralisation rigoureuse, tirent leurs ressources principalement des dépôts; elles emploient ces dépôts en escomptes et en avances de toutes sortes, mais pour la plus grande part à court terme; elles pratiquent moins volontiers que les banques allemandes le crédit à découvert, et surtout la commandite industrielle; elle font dans leur activité une part assez large, mais non prépondérante, aux émissions de titres; on les désigne communément sous le nom de « sociétés de crédit ». L'autre catégorie de banques, ce sont les banques d'affaires, ou banques de crédit mobilier; leur activité est tournée vers les émissions, et elles travaillent plus avec leur capital propre qu'avec les dépôts, ce qui leur permet d'immobiliser leurs ressources en des opérations que les sociétés de crédit jugeraient dangereuses. Elles peuvent fonder des entreprises, les soutenir par des commandites, avoir d'importantes participations dans des affaires industrielles; mais, en fait, depuis assez longtemps, avant la guerre, elles s'étaient occupées surtout d'émettre des valeurs mobilières étrangères sur le marché français. Il y a d'ailleurs des alliances, temporaires ou durables, occultes ou affichées, entre sociétés de crédit et banques d'affaires, et les émissions importantes ne peuvent être faites que par des groupements qui comprennent des unes et des autres.

Avec cette diversité d'organisation bancaire, il se pose dans chaque pays des questions qui lui sont propres. C'est ainsi qu'en France des polémiques très vives ont eu lieu à l'occasion des sociétés de crédit. On leur a reproché de ne pas être assez libérales dans les crédits accordés au commerce et à l'industrie, surtout de se refuser à entrer dans la voie de la commandite, et d'émettre sur le marché trop de valeurs mobilières étrangères. Pour ce qui est de ce second point, le rôle que les placements étrangers jouent dans un pays est assez complexe; il sera examiné dans une autre partie de l'ouvrage (t. II, liv. IV). Pour le premier point, il faut remarquer que des banques dont les ressources proviennent en grande partie de dépôts exigibles à vue agiraient imprudemment en faisant de larges crédits à découvert et en immobilisant leurs fonds dans des opérations à long terme. On cite volontiers ici, dans un esprit de critique à l'égard des banques françaises, l'exemple des banques allemandes; mais les milieux économiques allemands et français sont bien différents; le

grand développement industriel qui s'est produit dans l'empire allemand depuis 1880 a tendu, souvent à l'excès, les ressorts du crédit; il a fallu, pour ainsi dire, faire flèche de tout bois et pourvoir aux besoins de crédit rapidement croissants de l'industrie comme on a pu, sans respecter toujours les règles de prudence de la technique bancaire. La politique des banques allemandes a d'ailleurs soulevé des critiques dans les milieux compétents de ce pays; ils ont estimé que l'actif des banques n'était pas assez liquide et qu'il fallait s'efforcer de le moins immobiliser (1). Si l'on veut, en ce qui concerne la France, s'élever au-dessus de polémiques où le parti pris de critique a une large part, on reconnaîtra qu'il ne faut pas demander à des sociétés de dépôts des services pour lesquels elles ne sont pas faites. Ce qui est vrai, c'est que la rapide croissance des grandes banques de dépôts, l'affaiblissement qui en est résulté pour les banques locales, ont fait apparaître dans l'organisation bancaire une lacune. Le banquier local, homme du pays et qui opérait avec ses propres capitaux, pouvait pratiquer la commandite industrielle, non d'ailleurs sans de grands risques; l'agence de la société de crédit n'est pas outillée pour cela, mais par ailleurs elle fait l'escompte à un taux plus bas que l'ancien banquier local et elle rend au public, à un prix très réduit, une foule de services qu'il ne trouvait pas autrefois. Le développement récent de banques régionales fortement constituées est en train de combler cette lacune de l'organisation bancaire française; dans le nord et dans l'est de la France, notamment, ces banques sont étroitement liées au mouvement industriel, et il semble qu'il y ait de bons résultats à attendre de cette collaboration (2).

Un caractère remarquable de l'organisation bancaire dans beaucoup de pays, non pas cependant dans tous, est la concentration (3). Mais, à ce point de vue encore, il y a de grandes diffé-

(1) Les mesures prises par les banques allemandes pour accroître la liquidité de leurs ressources paraissent d'ailleurs avoir été une préface de la guerre si persévéramment voulue et préparée par ce pays : Rist, *Revue de Paris*, 15 mars 1915, *La préparation financière de l'Allemagne*.

(2) La question des banques en France est bien résumée dans un rapport fait au nom de la commission du commerce et de l'industrie par le député Landry : Chambre des députés, session de 1918, n° 5338. Cf. Germain-Martin, *Les problèmes du crédit en France*, 1919.

(3) Sur la concentration dans les banques, consulter : pour la France, Kaufmann, *op. cit.*; pour l'Angleterre, Raffard, *Le mouvement de concentration dans les banques de dépôt en Angleterre*, thèse Paris, 1910; Barety, *La concentration des banques en Angleterre*, in *Revue d'économie politique*,

rences. En France, dans la catégorie des sociétés de crédit, la concentration s'est faite par la création de succursales ou agences; les trois principales sociétés de crédit ont ensemble plus de mille cinq cents agences, tant à l'étranger qu'en France, mais de beaucoup le plus grand nombre en France. Presque toujours ces agences ont été fondées directement, créées sur place, refoulant ainsi et souvent éliminant l'ancienne banque locale. Dans les premières années du xx[e] siècle, il s'est produit dans les banques locales mêmes un mouvement d'entente et de groupement; les plus puissantes parmi les banques locales ont accru leur capital, étendu leurs opérations; elles sont devenues des banques régionales, quelques-unes très puissantes, surtout dans les régions du nord et de l'est.

En Angleterre, la concentration s'est faite par une autre méthode. Plutôt que par la création d'agences, les banques anglaises ont, en général, procédé par amalgamation. Tantôt la grande banque, londonnienne ou provinciale, a absorbé des banques plus petites, s'étendant ainsi par l'acquisition d'entreprises en plein fonctionnement; tantôt deux grandes banques ont fusionné. Avec des méthodes différentes, le résultat est d'ailleurs à peu près le même qu'en France : un petit nombre de très puissantes maisons avec un grand nombre de succursales.

En Allemagne, ce n'est pas le système des succursales qui prédomine. Il y a un certain nombre de filiales des grandes banques; la filiale a plus d'indépendance que la succursale, des rapports moins étroits avec le siège social. La concentration a surtout pris la forme de commandites, de participations, d'associations d'intérêts, tous procédés par lesquels les grandes banques arrivent à dominer les banques moins importantes, sans les absorber, ou bien s'allient entre elles pour la poursuite d'intérêts communs. Les principales banques sont ainsi devenues les centres de divers groupements.

§ 2. — De quelques catégories spécialisées de banques. Les banques de crédit foncier.

Il y a des catégories de banques qui remplissent des fonctions particulières et vivent d'une vie à part. Nous avons déjà rencon-

1917; pour l'Allemagne, Depitre, *Le mouvement de concentration dans les banques allemandes*, thèse Paris, 1905. Aux États-Unis, il y a un très grand nombre et une très grande diversité de banques, avec des ententes formées entre puissantes maisons pour des objets déterminés.

tré les banques coopératives sur lesquelles il n'y a pas lieu de revenir. Il faut mentionner aussi les banques ou caisses d'épargne et les maisons de prêt sur gages ou monts-de-piété. Les caisses d'épargne sont organisées pour recueillir, avec le maximum de sécurité pour le déposant, les épargnes des gens de condition modeste; elles sont, en général, soumises à un contrôle officiel (1). Les monts-de-piété, prêtant sur diverses sortes de gages, ont une vaste clientèle, surtout populaire; leurs opérations se rattachent bien plus au crédit à la consommation qu'au crédit à la production (2). Signalons encore que, dans presque tous les pays, les services postaux de l'Etat remplissent quelques fonctions de banque. Ils font l'office de caisse d'épargne; ils délivrent des bons ou mandats postaux et télégraphiques qui sont un moyen de transférer des sommes d'argent ; l'institution du chèque postal dans quelques pays a beaucoup étendu cette activité bancaire des services postaux (3).

Nous nous arrêterons davantage sur les banques de crédit foncier, qui ont une plus grande importance. Le crédit foncier a déjà été défini comme ayant pour objet soit l'acquisition, soit l'amélioration de la propriété foncière. C'est un genre de crédit qui est souvent encore fourni par les particuliers, à la différence du crédit industriel ou commercial qui est à peu près exclusivement entre les mains des banques. Beaucoup de particuliers recherchent les placements hypothécaires; en France, ces placements se font, pour la plupart, par l'entremise des notaires. Une fraction importante de la clientèle des emprunteurs, surtout ruraux, préfère ces opérations de caractère privé à celles qui se feraient dans les banques, soit parce que la banque est trop loin, soit parce que les opérations traitées avec elle ont une sorte de publicité de fait qui effraie les gens jaloux de cacher leurs affaires d'argent. Mais le crédit foncier consenti par les particuliers a de graves inconvénients; il est coûteux, il s'adapte mal à la nécessité des longs

(1) En France, les caisses d'épargne sont régies par la loi du 20 juillet 1895. Il y a des caisses d'épargne privées et une caisse postale directement administrée par l'Etat.

(2) Sur les monts-de-piété, consulter : Astier, *Des monts-de-piété en France*, thèse, Paris, 1913. Un décret du 24 octobre 1918 autorise les monts-de-piété à prendre le titre de caisses de crédit municipal.

(3) La loi du 7 janvier 1918 a institué en France un service de comptes courants et chèques postaux. Sur cette matière on consultera avec fruit l'ouvrage de Poudou, *Les procédés amétalliques de paiement et le chèque postal*, thèse Paris, 1919.

termes de remboursement, le créancier ne consentant en général à se dessaisir de son capital que pour une durée de temps assez limitée; il ne peut guère comporter ces combinaisons d'amortissement qui sont le meilleur mode d'extinction de la dette hypothécaire.

Les banques adonnées aux opérations de prêt au commerce ou à l'industrie font aussi des opérations de crédit foncier; de même certaines institutions qui, ayant des capitaux disponibles, recherchent diverses sortes de placement (par exemple les compagnies d'assurances). Mais les caractères propres du crédit foncier ont fait naître, dans beaucoup de pays, des banques spécialisées dans ces opérations; cette organisation spécialisée est certainement ce qui vaut le mieux. La banque de crédit foncier repose sur le principe que voici: elle se procure les sommes qu'elle prête en émettant des obligations foncières ou lettres de gage. Les porteurs de ces obligations ont pour garantie, outre la signature de la banque leur débitrice, les hypothèques constituées sur les biens des emprunteurs. Le placement qu'ils font offre donc les garanties d'un placement hypothécaire, et il a sur le placement hypothécaire individuel l'avantage que l'obligation, titre négociable en bourse, peut à tout moment y être vendue; c'est un placement hypothécaire sans immobilisation de capital et fractionné en sommes faibles. Pour l'emprunteur, cette organisation du crédit foncier présente deux avantages. Il obtient de l'argent aux meilleures conditions, à des conditions en général plus douces que dans les opérations à caractère privé; il bénéficie, en effet, de ce que la banque foncière a accès au vaste marché des capitaux offerts en bourse. D'autre part, la banque fait l'opération à long terme, vingt-cinq, cinquante, soixante-quinze ans; elle n'est pas, comme le particulier, pressée par le désir de ne pas abandonner ses capitaux pour une longue durée; il est d'ailleurs loisible à l'emprunteur de se libérer avant le terme fixé. Le remboursement ne se fait pas en une seule fois ou par grosses fractions, mais par le système des annuités; à l'intérêt payé par l'emprunteur est ajouté un supplément calculé de telle sorte qu'à l'expiration de la période convenue le capital se trouve intégralement remboursé. c'est la forme de remboursement la mieux adaptée à la manière d'être du revenu foncier.

De ces banques foncières il peut y avoir divers types: outre les banques qui sont des entreprises privées à fin lucrative, il peut y avoir des banques coopératives et des banques ayant un caractère officiel ou semi-officiel. En Allemagne, il y a un grand

nombre de banques hypothécaires de types variés (1). En France, le Crédit Foncier de France, constitué en 1852, avec un privilège qui a pris fin en 1877, a gardé, malgré la cessation de son privilège, un quasi-monopole de fait; c'est un établissement soumis au contrôle de l'Etat qui nomme son gouverneur et ses sous-gouverneurs; il jouit d'un certain nombre de faveurs juridiques, pour ce qui est notamment de la procédure relative à la vente forcée des immeubles.

A l'organisation du crédit foncier est étroitement liée la question du régime hypothécaire, puisque l'hypothèque est la garantie normale de l'opération de crédit foncier. Un bon régime hypothécaire, permettant de ne grever la propriété que dans la mesure strictement nécessaire et offrant en même temps aux créanciers le maximum de facilité et de sécurité, est une chose de très grande importance économique. Mais ce sont là des questions que l'on ne peut que signaler en passant (2).

SECTION II

§ 1. — Les banques qui émettent des billets. Liberté ou réglementation.

Les banques qui émettent des billets ont une place à part dans l'organisation bancaire. Elles font les mêmes opérations que les autres banques; elles reçoivent des dépôts, escomptent les effets de commerce, distribuent le crédit par le moyen des diverses sortes d'avances que nous avons étudiées. Mais le droit d'émettre des billets leur confère des avantages particuliers.

Sans doute, l'émission des billets a perdu de son importance depuis que celle des dépôts a grandi, parce que ceux-ci fournissent aux banques des ressources abondantes et peu coûteuses et que les banques fondées presque exclusivement sur les dépôts atteignent un haut degré de puissance: par la pratique des dépôts et celle des ouvertures de crédit en compte courant, il s'est constitué un système d'émission de chèques et de règlements par virements et par compensations dont nous savons l'importance.

(1) Baïulesco, *Les institutions de crédit foncier en Allemagne*, thèse. Paris, 1911.

(2) Consulter sur ce point Besson, *Les livres fonciers et la réforme hypothécaire. Etude historique et critique sur la publicité des transmissions immobilières en France et à l'étranger depuis les origines jusqu'à nos jours*, Paris. 1891; François Roger, *La réforme du régime foncier en France*, 1922.

Cependant le billet reste la monnaie fiduciaire la plus commode et la plus souple, de sorte que les banques qui n'en émettent pas ont besoin, à certains moments, des services que seules peuvent leur rendre celles qui en émettent. En outre, le droit d'émettre des billets est limité et réglementé; les banques qui les émettent ont une charte juridique qui leur est propre, d'ailleurs très différente selon les pays, charte qui les met à part des autres banques et les désigne à la confiance du public; leur puissance financière est soutenue par l'autorité et le prestige que leur confère une situation privilégiée.

La question de savoir si l'émission des billets doit être libre, comme le sont, en principe, les autres opérations de banque, ou s'il convient de la réglementer, a divisé les économistes au cours du XIXe siècle; elle a été, en fait, tranchée contre la liberté. Ce n'est pas qu'en doctrine il y ait des raisons décisives de réglementer et de limiter l'émission des billets; elle ne comporte pas de risques plus grands, soit pour le public, soit pour les banques, que les dépôts d'argent; la liberté d'émission eût donné des avantages appréciables aux banques et, par répercussion, au public. Mais il est inutile de discuter une question qui, en fait, est tranchée. Deux considérations surtout ont agi dans le sens de la réglementation. L'une est que le billet de banque est une monnaie qui passe, comme la monnaie métallique, dans toutes les mains; son exacte et à tout moment certaine convertibilité en métal est quelque chose qui n'intéresse pas seulement les clients de la banque, mais le public tout entier; on n'a un dépôt ou un compte en banque que si on le veut bien, tandis que les échanges quotidiens peuvent placer les billets dans toutes les mains. De même que l'Etat, en se réservant l'opération matérielle de la frappe des monnaies métalliques, en certifie le poids et le titre, de même on a considéré qu'il devait veiller à la convertibilité des billets. Il y a autre chose qui a poussé à la réglementation : le désir de l'Etat d'avoir une prise plus ou moins étendue sur les banques d'émission. Donner à une banque ou à quelques banques le privilège d'émettre des billets, soumettre cette émission à des règles au nom de l'intérêt public, c'est pour l'Etat l'occasion de participer aux bénéfices, d'exiger des taxes, des avances, des services. Tout cela tient une grande place dans les rapports entre les Etats et les banques d'émission. Ce n'est pas seulement la question des services financiers à exiger qui est en jeu dans le contrôle de l'Etat sur les banques d'émission, c'est la question bien plus générale de l'influence à exercer sur l'organisation bancaire du pays. Une banque d'émission du type français, par exemple, est un grand personnage par l'intermédiaire de qui les intérêts nationaux ont accès dans le cercle des banques.

Les banques d'émission sont ainsi devenues de puissantes institutions, dont le rôle s'est beaucoup amplifié. Elles sont devenues des banques de réserve, dans lesquelles se trouve concentré, en grande partie, le stock d'or du pays, et qui viennent en aide, le cas échéant, aux autres banques. Théoriquement, la fonction de banque d'émission et la fonction de banque de réserve sont distinctes, et elles pourraient n'être pas remplies par les mêmes banques. En fait, c'est aux banques d'émission qu'incombe la fonction de banques de réserve.

§ 2. — Les divers types de banques d'émission: unité ou multiplicité.

Le système de la liberté de l'émission a été parfois pratiqué dans le passé. L'exemple le plus notable est celui de l'Ecosse, où l'émission a été libre de 1716 à 1845. C'est maintenant le système de la réglementation qui prévaut (1). Il faut l'étudier, soit au point de vue des caractères que présentent les banques d'émission, soit, ce qui sera l'objet du paragraphe suivant, au point de vue des règles applicables à l'émission (2). Le système dominant est celui dans lequel une seule banque a le droit d'émettre des billets; c'est le monopole. Il y a des pays qui, sans avoir institué un monopole absolu, en sont bien proches, parce que parmi les banques d'émission il y en a une qui a une prééminence si marquée que, pratiquement, cela équivaut au monopole. Le monopole absolu d'une banque unique est le système français. La Banque de France a le privilège de l'émission des billets sur le territoire métropolitain. Ce privilège lui a été conféré par la loi du 24 germinal an XI, mais il ne s'étendait pas alors à tout le territoire; il y a eu jusqu'en 1848 des banques départementales autorisées à faire l'émission (3). Accordé pour une durée limitée,

(1) En Chine, l'émission est à peu près libre en fait, bien qu'il y ait en droit un monopole d'émission; cf. sur ce point Germain Martin, *L'émission des billets de banque dans la Chine contemporaine*, in *Bulletin de l'Académie des sciences morales et politiques*, 1922.

(2) L'ouvrage qu'il convient de consulter sur les banques d'émission est celui de M. R.-G. Lévy, *Banques d'émission et Trésors publics*, 1911.

(3) La Banque de France a été constituée le 28 nivôse an VIII, avec le droit d'émettre des billets, mais sans privilège d'émission; le privilège ne date que de l'an XI.

le privilège a été à diverses reprises renouvelé par les lois des 22 avril 1806, 30 juin 1840, 9 juin 1857, 17 novembre 1897, en dernier lieu par celle du 20 décembre 1918 (1). Cette dernière loi l'a prorogé pour une période de vingt-cinq ans, à partir du 1er janvier 1921. Les conditions de chaque renouvellement du privilège sont fixés par une convention passée entre l'Etat, représenté par le ministre des Finances, et la Banque, convention qu'homologue la loi portant renouvellement du privilège. La convention relative au dernier renouvellement a été conclue le 26 octobre 1917; il s'y joint un avenant du 11 mars 1918 et deux conventions additionnelles des 11 mars et 26 juillet 1918. Le système de la banque unique est appliqué aussi à l'Algérie.

La Banque d'Angleterre est la doyenne des banques d'émission existantes, *the old lady* comme on la nomme familièrement; elle date de 1694. Elle a passé par divers régimes et n'a pas eu de façon continue un privilège d'émission. Son régime actuel est déterminé par le Charter Bank Act de 1844; l'Act de 1844 a laissé subsister le droit d'émission des banques qui l'exerçaient à ce moment, et limité pour chacune le chiffre de son émission à celui qu'elle atteignait en 1844. Lorsque l'une d'entre elles cesse d'exercer son droit, il accroît pour partie à la Banque d'Angleterre; c'est donc un régime qui préparait à plus ou moins brève échéance le monopole de la Banque d'Angleterre; en 1921, la dernière des banques qui avaient encore le droit d'émettre des billets a disparu, par fusion avec une autre banque, et le monopole de la Banque d'Angleterre est maintenant absolu. Il ne s'étend pas d'ailleurs à l'Ecosse ni à l'Irlande, qui ont chacune son régime propre d'émission.

En Allemagne, la Reichsbank a été instituée en 1875; elle prenait la suite de la Banque de Prusse, qui datait de 1765. La Reichsbank n'a pas reçu un privilège exclusif, et la loi du 14 mars 1875 a laisé subsister à côté d'elle les banques qui émettaient des billets dans les divers Etats allemands; mais beaucoup de ces banques ont été amenées à renoncer à ce droit, et leur contingent d'émission est venu grossir celui de la Reichsbank. Il n'y a plus actuellement que quelques banques d'émission en dehors de la Reichsbank et la situation de celle-ci est tout à fait prépondérante.

(1) Sur les conditions du renouvellement du privilège de la Banque de France en 1918, consulter les rapports du député Landry et du sénateur Milliès-Lacroix : Chambre, session de 1918, n° 4429; Sénat, année 1918, session ord., n° 355.

Voici donc un premier groupe de pays où il y a, soit une banque d'émission unique, soit plusieurs banques dont une tout à fait prééminente. Il y a un second groupe de pays caractérisé par la pluralité des banques, mais pluralité limitée. Nous citerons l'Ecosse, l'Irlande, l'Italie, le Canada. En Ecosse, la liberté absolue d'émission a existé de 1716 à 1845 et elle a donné d'excellents résultats; mais en 1845, sous l'influence des idées alors régnantes en Grande-Bretagne sur la question des banques, le droit d'émission a été limité à celles qui l'exerçaient à ce moment. En Irlande, il y a également plusieurs banques d'émission, mais il ne s'en fonde plus depuis 1845. En Italie, il y a trois établissements ayant le privilège de l'émission : la Banque d'Italie, la Banque de Naples et la Banque de Sicile. Au Canada, le privilège d'émission appartient à un groupe de banques qui ont reçu leur charte du Parlement canadien.

Aux Etats-Unis, jusqu'à la création des banques fédérales de réserve, à la fin de 1914, le système en vigueur était celui de la pluralité sans limitation de nombre. Dans ce système, qui avait été institué par la loi du 25 février 1863, toute banque qui se place sous la réglementation prescrite par les lois fédérales peut émettre des billets; ce sont les banques dites nationales; il y en a plusieurs milliers. La loi du 23 décembre 1913, qui a institué les banques fédérales de réserve dont le fonctionnement a commencé en novembre 1914, n'a pas aboli le droit d'émission des banques nationales, mais celles-ci sont rattachées en qualité de *members banks* aux banques fédérales, et en fait l'émission des billets est maintenant aux mains de celles-ci. Les banques fédérales de réserve sont au nombre de douze, chacune ayant autorité sur les *members banks* de son district. Le système américain est donc maintenant celui de la pluralité limitée (1).

Les banques d'émission doivent être considérées à un autre point de vue : elles peuvent être des banques privées ou des banques d'Etat. La pure banque d'Etat est une banque dont le capital est fourni par l'Etat et qui est administrée par des hommes qui sont les représentants de l'Etat. La pure banque privée a un capital actions et elle est administrée par les représentants des ac-

(1) Consulter sur la réforme des banques aux Etats-Unis : Bechmann, *La réforme bancaire aux Etats-Unis*, thèse Paris, 1914; Lescure, *La réforme du système bancaire aux Etats-Unis*, in *Revue d'économie politique*, 1915, Paul Hermite, *La loi sur les banques fédérales aux Etats-Unis*, in *Economiste français*, 1919, 1er semestre; J.-E. Norton, *Bank rate and the money market in the United States*, in *Economic journal*, décembre 1921.

tionnaires. La banque de l'ancien empire russe était une banque d'Etat; la banque de Suède, la banque de Bulgarie sont des banques d'Etat. A côté de l'émission par une banque d'Etat, il y a l'émission par le Trésor public. Dans d'assez nombreux pays le Trésor public, soit occasionnellement, soit régulièrement, émet des billets; c'est le cas, par exemple, aux Etats-Unis, au Canada, dans l'Inde anglaise; en Angleterre, dès le début de la guerre, la Trésorerie a émis des *currency notes* qui ont circulé concurremment avec les billets de la Banque d'Angleterre.

La pure banque privée est une chose rare en matière de banques d'émission. Même fondées par des capitaux privés et administrées par les représentants des actionnaires, les banques d'émission ne sont pas des banques purement privées. Chargées d'une fonction monétaire qui en fait les gardiens du stock d'or, chargées de coordonner et d'orienter le marché de l'escompte, les banques d'émission accomplissent un service d'intérêt public; l'Etat les contrôle et souvent aussi leur fait payer de diverses façons le droit d'émettre des billets. Quelques exemples vont éclaircir ce point.

La Banque d'Angleterre est, parmi les grandes banques, une de celles dont le caractère privé est le plus marqué. Il n'y a pas ingérence de l'Etat dans son administration qui est aux mains d'un conseil élu par les actionnaires. Cependant, il y a entre l'Etat et la banque d'étroites relations financières : dette de l'Etat envers la banque, qui n'est remboursable qu'en cas de cessation du privilège; redevance annuelle due par la banque; service du mouvement des fonds de la Trésorerie et service de la Dette publique confiés à la banque qui est à cet égard comme une section du ministère des Finances.

Avec la Reichsbank, nous sommes à la frontière de la banque privée et de la banque d'Etat. La Reichsbank a des actionnaires, ce qui la rattache à la notion de banque privée, mais le gouvernement du Reich a la prépondérance dans l'administration; les actionnaires n'ont qu'un droit de contrôle, semblables en cela à des commanditaires qui ne peuvent pas participer à la gestion de la société. En outre, l'Etat touche dans les bénéfices la plus forte part; la banque fait enfin gratuitement le service de la caisse principale du Reich (1).

Aux Etats-Unis, avant la réforme de 1913, l'Etat était déjà

(1) Il est question en ce moment (mai 1922) de modifier la constitution de la Reichsbank, pour la rendre plus indépendante vis-à-vis de l'Etat.

très mêlé à la vie des banques d'émission; son autorité est plus grande encore sur les banques fédérales de réserve créées par la loi de 1913. En effet, l'organisation des *Federal reserve banks* est soumise à l'autorité et au contrôle du *Federal reserve board* dont les membres sont nommés par le président des Etats-Unis avec l'assentiment du Sénat. C'est le *Federal reserve board* qui décide de l'émission des billets à remettre aux *Federal reserve banks* contre effets de commerce; il peut suspendre l'application des règles relatives aux réserves; il a la haute main sur la fixation des taux d'escompte applicables par chaque *Federal reserve bank*. Comme les *Federal reserve banks* sont elles-mêmes constituées par les banques de la région sur laquelle s'étend l'action de chacune d'elles, il en résulte que l'Etat a maintenant une prise très forte sur tout le système bancaire. En outre, le Trésor fédéral est autorisé à déposer ses fonds libres dans les *Federal reserve banks* et il peut ainsi, par les variations du volume de ses dépôts, accroître ou diminuer leurs moyens d'action.

La Banque de France a vis-à-vis de l'Etat une situation assez complexe. Elle n'est pas une banque d'Etat; elle a un capital qui appartient à des actionnaires, capital de 30 millions de francs à l'origine et qui est aujourd'hui de 182 millions et demi de francs. Les actionnaires, ou plus exactement les deux cents plus forts actionnaires français, nomment le conseil général, composé des régents et des censeurs, qui est chargé d'administrer les affaires sociales.

Mais l'Etat intervient de plusieurs façons dans l'organisation et l'administration de la Banque, et il lui impose ou lui demande divers services.

1° Les statuts de la Banque ont été arrêtés par l'Etat (lois des 24 germinal an XI et 22 avril 1806, règlement d'administration publique du 16 janvier 1808). Or, les statuts forment la charte d'une société; ils déterminent le cercle de ses opérations et son mode d'administration.

2° Chaque renouvellement du privilège est l'occasion pour l'Etat de demander à la Banque de nouveaux sacrifices, soit sous forme d'avantages financiers pour lui-même, soit sous forme de développement des services rendus au public, par exemple création de nouvelles succursales ou de bureaux auxiliaires, ou bien extension des opérations d'escompte.

3° L'Etat nomme le gouverneur de la Banque, les deux sous-gouverneurs et les directeurs de succursales, c'est-à-dire les agents d'exécution des opérations sociales. Le gouverneur, sans doute,

ne peut pas imposer sa volonté au conseil général nommé par les actionnaires; c'est le conseil général qui décide des mesures à prendre. Mais le gouverneur a un droit de *veto;* il peut empêcher l'exécution des mesures décidées. Organisation qui ne serait pas sans péril si les hommes appelés, soit à siéger au conseil général, soit à exercer les fonctions de gouverneur, n'avaient pas, les uns et les autres, l'autorité morale et la hauteur de vues qui permettent de concilier les divergences d'opinions dans la commune soumission aux intérêts généraux du pays.

4° L'Etat a obtenu de la Banque l'exécution de services financiers à son profit, le paiement d'une redevance, une clause de partage des bénéfices, enfin des avances d'argent, les unes permanentes, c'est-à-dire consenties pour la durée du privilège, les autres temporaires.

La Banque est en compte courant avec le Trésor et fait pour lui le service des mouvements de fonds; elle ouvre gratuitement ses guichets à l'émission des rentes françaises et valeurs du Trésor français, et elle en paie gratuitement les coupons.

Le principe de la redevance à payer par la Banque à l'Etat a été posé lors du renouvellement du privilège en 1897; c'est une redevance calculée en prenant comme bases le taux de l'escompte et le montant de la circulation productive (loi 17 novembre 1897, art. 5); elle est affectée au crédit agricole. La convention du 26 octobre 1917 a, d'une part, modifié le mode de calcul de la redevance de 1897 tout en en gardant les bases, d'autre part, institué une redevance supplémentaire qui frappe avec application d'un taux progressif le produit des opérations productives de la Banque; la convention additionnelle du 26 juillet 1918 a institué un partage des bénéfices entre l'Etat et la Banque, lorsque le dividende annuel est supérieur à 240 francs. Le produit de la redevance supplémentaire et la part de l'Etat dans les bénéfices doivent être affectés à diverses sortes de sociétés coopératives (1).

Quant aux avances consenties par la Banque de France à l'Etat, elles sont de deux sortes. Il y a une avance permanente s'élevant à 200 millions de francs; elle est faite pour toute la durée du privilège et ne porte pas intérêt; sur les 200 millions, 40 sont

(1) La redevance instituée en 1897 avait atteint en 1913 plus de 13 millions et demi de francs. Le montant s'en est accru depuis la guerre; en 1921, sous le régime nouveau, la redevance a atteint 87 millions de francs. Le mode de calcul de la circulation productive est déterminé par la loi du 13 juin 1878.

affectés au crédit agricole et 20 aux autres institutions de crédit coopératif. Il y a des avances temporaires qui ont été consenties à diverses époques. Pendant la guerre franco-allemande de 1870, ces avances temporaires avaient atteint un milliard ½ de francs. La guerre de 1914 a été l'occasion de nouvelles avances dont l'ampleur a dépassé tout ce qu'on avait pu raisonnablement imaginer, comme d'ailleurs cette guerre elle-même. La convention du 11 novembre 1911 avait prévu une avance de 2.900 millions de francs dont le montant a été bientôt épuisé; des conventions successives ont consenti de nouvelles avances. A la fin de 1921, le montant des avances, sans y comprendre l'avance permanente, était de 24.900 millions de francs. Il faut y ajouter le montant des bons du Trésor français escomptés par la Banque pour permettre des avances de l'Etat à des gouvernements étrangers, montant qui était de 4.142 millions de francs à la fin de 1921. Cela faisait à cette date une somme totale de 29.042 millions de francs fournis par la Banque à l'Etat pour les besoins nés de la guerre de 1914. Comme la Banque ne peut faire des avances qu'en émettant des billets, il apparaît que ce sont les besoins financiers de l'Etat qui ont été la cause de l'inflation (1).

§ 3. — Les règles applicables à l'émission des billets.

Ce n'est pas une tâche facile que d'instituer une réglementation de l'émission qui atteigne son objet sans présenter trop d'inconvénients. Le billet de banque doit satisfaire à deux conditions : la convertibilité en monnaie métallique doit en être à tout moment assurée, ce qui est la base de la confiance publique, et, d'autre part, la circulation des billets doit être assez élastique pour s'adapter à toutes les variations du besoin d'instruments monétaires, besoin qui s'accroît ou diminue avec l'état des affaires. La liberté procurerait le maximum d'élasticité à la circula-

(1) Les conditions du remboursement des avances temporaires ont été réglées par les conventions du 21 septembre 1914, du 26 octobre 1917, du 14 avril 1920 et du 29 décembre 1920. Sur les relations financières de l'Etat et de la Banque de France depuis la guerre, on consultera : Suzanne Giraud, *Le rôle de la Banque de France pendant la guerre*, thèse, Montpellier, 1918; Gillier, *Le renouvellement du privilège de la Banque de France*, thèse, Paris, 1920; Radouant, *Les rapports de la Banque de France et de l'Etat, particulièrement pendant la guerre de 1914*, thèse, Paris, 1921.

Pour les relations de l'Etat et de la Banque au siècle précédent, il y a l'ouvrage excellent de Louis Pommier, *La Banque de France et l'Etat au XIXe siècle*, thèse, Paris, 1904.

tion, mais on redoute généralement qu'elle fasse courir des risques à la convertibilité du billet; alors on institue une réglementation, mais c'est au détriment de l'élasticité de la circulation.

La réglementation appliquée à la Banque de France repose sur un principe qui est le meilleur que l'on puisse appliquer en cette matière. D'après les statuts de la Banque, l'émission des billets doit être limitée à des quantités telles que le numéraire en caisse et les échéances des effets de commerce en portefeuille permettent toujours d'assurer le remboursement des billets présentés aux guichets. C'est l'application de la plus saine technique bancaire: dans la mesure où les billets en circulation dépassent l'encaisse métallique, ils sont la représentation des effets de commerce escomptés par la Banque; règle très souple qui fait confiance à la sagesse des administrateurs.

Depuis 1870, un autre principe a été superposé au précédent: la loi fixe un maximum absolu que le montant des billets en circulation ne doit pas dépasser. Ce principe a été institué à l'occasion de la dispense accordée à la Banque, lors de la guerre franco-allemande, de rembourser les billets en monnaie métallique, et il a été maintenu après que les billets furent redevenus convertibles (1). La détermination d'un maximum absolu, nécessaire lorsque le billet est inconvertible, n'a ni raison d'être ni efficacité lorsqu'il est, ce qui est l'état normal des choses, remboursable à vue; la sécurité des billets dépend de l'encaisse et des effets de commerce dont ils sont la représentation, et non du montant absolu de la circulation. A mesure que le volume des affaires croissait, il a fallu élever le maximum légal, et il était, avant la guerre de 1914, de 6.800 millions; au cours de l'année 1913 le maximum de la circulation effective avait été de 6.022.145.200 francs, et la moyenne de 5.665.346.300 francs. La guerre de 1914, en ramenant le cours forcé des billets, a rendu un sens à la règle du maximum légal, et en même temps obligé à des accroissements successifs de ce maximum. Le maximum actuellement autorisé est de 41 milliards de francs (décret du 28 septembre 1920); le maximum de la circulation effective en 1921 a été de 38.832.838.900 francs. Dans les conditions actuelles, l'émission des billets n'a plus pour contre-partie le portefeuille et l'encaisse métallique; à la fin de 1921, pour une circulation de 36.417 millions de francs, il y avait en caisse 3.575 millions d'or (l'or à l'étranger, soit 1.948 millions fin 1921, ne peut pas être considéré comme une garantie des billets), et en portefeuille 2.283 millions d'effets de commerce. La contre-partie principale des billets, c'est la dette de l'Etat envers la Banque, situation tout à fait anormale créée par la guerre.

(1) Déjà en 1848, un maximum avait été fixé à l'émission des billets inconvertibles, mais la limitation avait disparu avec le cours forcé des billets.

La règle appliquée à l'émission des billets de la Banque d'Angleterre s'inspire d'une tout autre idée que la règle française; elle fait dépendre, le plus étroitement, la circulation fiduciaire du montant de l'encaisse métallique. La circulation ne peut, en effet, dépasser l'encaisse que d'une somme fixe, qui est garantie par divers gages parmi lesquels figure la dette de l'Etat envers la Banque; cette somme était en 1844, date de la charte qui régit la Banque, de 14.000.000 de liv. st.; elle s'est sensiblement accrue depuis, parce que la Banque d'Angleterre recueille une partie du pouvoir d'émission abandonné par les banques qui l'avaient en 1844. Pour assurer l'application de la règle posée, la Banque est divisée en deux départements : celui des opérations de banque et celui de l'émission; quand le premier a besoin de billets pour ses opérations, il les demande au second qui ne peut en délivrer que: 1° dans les limites du découvert autorisé comme il vient d'être dit; 2° contre de l'or. C'est un système qui, en temps de crise, paralyse la Banque et l'empêche de procurer au public les moyens de règlement qu'il réclame; quand la limite de l'émission non couverte par l'encaisse est près d'être atteinte, la Banque ne peut plus donner de billets, puisqu'elle dépasserait la limite, ni donner d'or, puisque les billets en circulation ne seraient plus couverts. Il a fallu, à diverses reprises, suspendre l'application de l'Act de 1844, c'est-à-dire autoriser la Banque à émettre des billets au delà du total formé par l'encaisse et par l'émission à découvert permise; cette procédure, jusque-là purement coutumière, a été régularisée par l'Act du 6 août 1914 (currency and banknotes act). La Banque d'Angleterre a dû aussi plusieurs fois demander le secours de la Banque de France, sous forme d'emprunts d'or. Le système anglais de réglementation de l'émission est probablement le plus mauvais de tous les systèmes connus, ou tout au moins il partage le dernier rang avec le système américain d'avant 1913. Les deux pays anglo-saxons ont été poussés à l'usage du chèque par le caractère irrationnel de leur système d'émission.

La Reichsbank, en Allemagne, a un système imité à certains égards du système anglais, mais plus complexe et plus souple. Il

y a un contingent déterminé d'émission à découvert au delà de l'encaisse, contingent fixé depuis 1909 à 550 millions de marks; la Reichsbank peut le dépasser, mais alors les billets en surplus sont frappés d'un impôt de 5 p. 100, de sorte qu'elle ne le dépasse qu'en cas de nécessité, mais ne risque pas d'être paralysée dans son activité en cas de crise. D'ailleurs cet impôt de 5 p. 100 sur les billets en sus du contingent a été supprimé au début de la guerre de 1914. La règle fondamentale est le rapport du tiers institué entre l'encaisse et la circulation; il ne peut y avoir que 3 de billets contre 1 d'encaisse (1); cette règle, comme la précédente, est actuellement suspendue. En Allemagne, bien plus encore qu'en France, les billets représentent la dette de l'Etat envers la banque d'émission.

Aux Etats-Unis, la circulation, jusqu'à la création des banques fédérales de réserve, était formée par les billets des banques nationales (2). Ce qui caractérisait ces billets, c'était d'être émis en représentation de titres de la dette fédérale, la banque nationale qui voulait émettre des billets étant tenue de déposer à la Trésorerie des titres de la dette fédérale pour une somme égale au montant de ses billets. D'autres règles encore accentuaient le caractère rigoureux de cette législation qui s'expliquait par les circonstances. Au moment où furent faites les lois de 1863 et 1864, textes fondamentaux en matière de banques nationales, les obligations fédérales se plaçaient fort difficilement dans le public, et c'était une façon de les placer que d'en imposer l'achat aux banques d'émission. Mais c'est un système tout à fait défectueux, car il lie le montant de la circulation fiduciaire à la possession par la banque de titres de la dette publique, c'est-à-dire à un élément qui est sans rapport avec les variations de l'activité économique. La grave crise de 1907 a mis en lumière les défauts du système. Une loi de 1908, valable seulement jusqu'en 1914, a pris diverses mesures destinées à lui donner plus de jeu, puis est venue

(1) Toutefois, il convient de remarquer que dans l'encaisse on compte les bons de la caisse de l'Empire (Reichskassenscheine), et que depuis la guerre on y compte aussi les bons des caisses de prêts (Darlehenskassenscheine). Voilà donc deux sortes de papiers qui servent à gager trois fois plus d'autre papier. Sur le système allemand des caisses de prêt, consulter : Sauvaire-Jourdan, *La vérité sur les caisses de prêt allemands*, in *Revue d'économie politique*, 1915; Rist, *Le régime monétaire de l'Allemagne pendant la guerre*, *Ibid.*

(2) Outre les billets de banque, il y a, aux Etats-Unis, des billets qui sont émis par la Trésorerie fédérale et qui forment diverses catégories; cela fait une circulation fiduciaire assez complexe.

la loi du 23 décembre 1913 qui a réalisé une réforme considérable en superposant aux banques nationales les *Federal reserve banks* dont il a été parlé. Celles-ci ont pour objet de mettre en circulation des billets gagés, non plus par des titres de la dette publique, mais par des effets de commerce et par de l'or; elles ne les émettent pas directement; l'émission en est décidée par un organisme central de coordination et de contrôle, le *Federal reserve board*, qui les remet aux banques contre un montant équivalent d'effets pris à l'escompte. Ces billets ont le caractère de billets d'Etat autant que de billets de banque, car ils sont remboursables en or au Trésor des Etats-Unis, et d'ailleurs le *Federal reserve board* est une institution dont les membres sont nommés par le président des Etats-Unis. Chaque *Federal reserve bank* est tenue d'avoir une réserve d'or d'au moins 40 p. 100 du montant de sa circulation fiduciaire et une réserve, en or ou monnaie légale, de 35 p. 100 de ses dépôts.

Il est impossible de passer en revue tous les systèmes adoptés pour la réglementation de l'émission; ils se ramènent tous aux idées essentielles que nous venons de rencontrer dans les législations française, anglaise, allemande et américaine. L'émission est normalement couverte par les effets de commerce en portefeuille et par l'or en caisse. C'est une règle fréquemment adoptée que celle qui institue un rapport entre la circulation et l'encaisse, rapport qui est le plus souvent compris entre 30 et 40 p. 100. La circulation couverte par une dette de l'Etat envers la banque d'émission, à moins que ce ne soit pour une faible proportion, ne peut pas être considérée comme quelque chose de conforme à la saine technique bancaire.

§ 4. — Les banques d'émission dans leurs fonctions de banques de réserve.

Les banques d'émission ont été amenées par les circonstances et par les liens qui les attachent à l'Etat à assurer les fonctions de banques de réserve : elles sont des banques qui concentrent une grande partie des réserves d'or de chaque pays, qui servent de régulateur au mouvement du crédit, auprès de qui les autres banques peuvent trouver éventuellement du secours (1).

1° L'accumulation de l'or dans les banques d'émission a pour

(1) Lescure. *Banques de dépôt, banques d'émission et banques de réserves*, in *Revue d'économie politique*, 1921.

origine le fait que les billets se substituent automatiquement à l'or dans la circulation; les banques, comme cela a été expliqué, donnent des billets à l'occasion des escomptes et des avances, et gardent l'or que le public trouve d'un maniement moins commode que le papier. Mais, d'automatique, cette fonction d'accumulateur d'or est devenue consciente et voulue, encouragée et même moralement imposée par l'Etat. Toutes les banques d'émission ne sont pas également propres à la remplir; elle ne peut être le fait que des banques investies d'un privilège, sinon d'un privilège absolu. au moins d'une situation prééminente : type de la Banque de France, de la Banque d'Angleterre, de la Reichsbank, des banques fédérales de réserve aux Etats-Unis. A la fin de 1913, le stock d'or accumulé dans les principaux instituts d'émission du monde entier dépassait 24 milliards de francs.

La guerre a déterminé de grands changements dans la répartition de l'or dans le monde (1). L'Europe s'est appauvrie en or, l'Amérique et l'Asie se sont enrichies. En 1913, les banques des neutres et belligérants d'Europe détenaient ensemble 70 p. 100 des réserves visibles de métal; à la fin de 1921 elles n'en détenaient plus que 43 p. 100. Dans la même période de temps les réserves détenues par les Etats-Unis, la République argentine et le Japon ont passé de 24 p. 100 à 52 p. 100 des réserves mondiales visibles; pour les Etats-Unis seuls, la proportion a passé de 17 p. 100 à 37 p. 100; le dollar or américain est devenu un des tyrans du monde.

En Europe les neutres et les belligérants n'ont pas suivi le même sort. Les neutres, Scandinavie, Danemark, Suisse, Pays-Bas, Espagne, loin d'avoir perdu du métal, en ont gagné; tandis qu'en 1913 leur part dans les stocks visibles d'or n'était que de 6 ½ p. 100, elle s'élevait à 15 ½ p. 100 à la fin de 1921. Ils détiennent, dans leurs banques, 5.200 millions d'or, au lieu de 1.280 millions avant la guerre. Le groupe qui a le plus perdu d'or est formé par la Russie, l'Allemagne et les Etats successeurs de l'Autriche-Hongrie; la part de ces Etats dans le stock d'or visible du monde est tombée de 33 p. 100 à 3 ½ p. 100. Quant au groupe formé par l'Angleterre, la France, la Belgique, et l'Italie, sa part dans le stock mondial s'est accrue en chiffres absolus (8.848 millions contre 6.123) et en chiffres relatifs (24 p. 100 contre 20 p. 100); mais cet accroissement dans les

(1) Rist, *Le retour à l'or*, 1922 (Extrait du *Moniteur des intérêts matériels*).

réserves visibles est dû tout entier à la concentration qui s'est faite à la Banque d'Angleterre. En réalité, dans ce groupe de pays, la circulation intérieure s'est vidée de son or au profit des banques d'émission, et ils sont moins riches en or qu'avant la guerre (1).

Le bouleversement produit par la guerre dans la répartition de l'or a été accompagné d'un autre phénomène déjà étudié, l'émission de billets à cours forcé. Sous la marée montante du papier l'or a été submergé; dans l'ensemble du monde, la proportion de l'or aux billets a énormément diminué. Elle est tombée de 59 p. 10 à 0.60 p. 100 dans les Empires centraux; dans le groupe formé par l'Angleterre, la France, l'Italie et la Belgique, elle est tombée de 71 p. 100 à 11 p. 100. Par contre elle a augmenté chez les neutres d'Europe (36 p. 100 fin 1913, 55 p. 100 fin 1921), aux Etats-Unis (66 p. 100 fin 1913, 74 p. 100 fin 1921), et au Japon (32 p. 100 fin 1913, 100 p. 100 fin 1921). Mais il y a, au total, dans l'ensemble du monde, une marge beaucoup plus grande qu'avant la guerre entre l'or et le papier.

La mauvaise répartition de l'or et l'emploi du papier non couvert par l'or sont le principe des désordres monétaires dont le monde entier souffre maintenant, dont souffrent les pays riches en or comme ceux qui en sont mal pourvus. Ce qui se passe depuis 1914 montre bien l'inanité, au moins dans les conditions économiques actuelles, des conceptions selon lesquelles le perfectionnement du crédit, nous ramenant au troc, rendrait la monnaie métallique inutile. Merveilleux, mais fragile, l'édifice du crédit ne peut durer que bâti sur de fortes fondations métalliques. La monnaie métallique semble parfois, dans le train ordinaire des choses, archaïque; mais vienne une crise, une panique, une guerre, et il apparaît que seul l'or, portant en soi sa valeur, donne aux hommes le sentiment de la sécurité. Le stock d'or des banques d'émission soutient en tout temps l'édifice du crédit et doit être à la mesure de celui-ci. Il est aussi une réserve pour les circonstances graves où peut se trouver engagée la vie nationale, notamment pour le cas de guerre; il y a une préparation financière à la guerre, comme une préparation militaire. Enfin, il intervient

(1) Le stock d'or de la Banque de France était, à la fin de 1913, de 3.507 millions; à la fin de juillet 1914, il s'était élevé à 4.104 millions; à la fin de 1921, il était de 3.575 millions (non compris l'or à l'étranger). Si la Banque a pu maintenir son stock d'or, malgré les envois d'or qu'elle a faits à l'étranger, c'est parce que la « campagne de l'or » a fait rentrer dans les caisses 2 milliards et demi.

dans le règlement des relations économiques internationales, ainsi que nous le verrons plus tard.

2° Considérées dans leurs fonctions de banques de réserve, les banques d'émission, outre des accumulateurs d'or, sont aussi les organes régulateurs de la vie économique, dans la mesure où celle-ci dépend de la facilité du crédit. Nous avons dit quels étaient les effets des variations du taux de l'escompte, qui peut être considéré comme synthétisant les taux d'intérêt des diverses avances à court terme que font les banques. Or les banques d'émission, au moins celles qui ont une situation prééminente, comme la Banque d'Angleterre ou la Banque de France, exercent une influence décisive sur le marché de l'escompte, non seulement à raison de leur puissance financière et de leur situation morale, mais pour une raison plus précise : elles détiennent la majeure partie des moyens de règlement. Accumulateurs de monnaie métallique et fabricants de monnaie de papier, les banques d'émission sont pour les autres banques des réservoirs où celles-ci peuvent, le cas échéant, puiser les moyens de règlement que la clientèle leur demande. Une banque de dépôts qui a des effets de commerce en portefeuille peut se procurer des ressources en faisant réescompter ces effets à la banque d'émission; cette éventualité du réescompte doit incliner les banques de dépôts à conformer leur taux d'escompte à celui de la banque d'émission. Quand une banque comme la Banque de France, la Banque d'Angleterre, la Reichsbank, fixe son taux d'escompte, ce qu'on appelle le taux officiel, cela est pour les autres banques une indication; le marché libre de l'escompte subit l'influence du marché officiel formé par les banques d'émission; le taux sur le marché libre est en général inférieur à celui du marché officiel, mais le suit dans ses variations (1).

Par leur politique d'escompte, les banques d'émission sont, pour le marché commercial et financier, un principe de coordination;

(1) Toutefois la direction du marché de l'escompte a échappé en partie aux banques d'émission. Cela est la conséquence du développement des dépôts en banque, de la formation de puissantes banques de dépôt admirablement outillées; l'émission des billets n'exerce plus l'influence décisive d'antan sur le marché du crédit. Ce qu'elles n'ont pas en moyens d'action du chef de l'émission des billets, les banques de dépôt en trouvent une large compensation dans la liberté qui leur est laissée; tandis que les banques d'émission sont plus ou moins réglementées et soumises à de lourdes charges, soit au profit de l'Etat, soit au profit du public, les banques de dépôts sont libres. Sur ce point, voir divers articles de von Lumm dans la *Revue économique internationale*, 1912.

elles peuvent faire prévaloir l'intérêt de la collectivité. C'est une notion qui s'est peu à peu dégagée de l'expérience et qui maintenant s'impose, qu'en cette matière une banque d'émission investie d'un privilège doit envisager moins son intérêt propre, l'intérêt de ses actionnaires, que l'intérêt national. Et cela achève de donner aux banques d'émission du type français, anglais, allemand et américain leur caractère, en même temps que de marquer leur place dans l'organisation bancaire.

3° Les banques d'émission sont des banques de secours pour les autres banques; elles sont des banques pour banquiers, auxquelles ceux-ci s'adressent pour obtenir, s'ils en paraissent dignes, les ressources dont ils peuvent, en des circonstances graves, avoir besoin. C'est ainsi qu'à la fin de juillet et au début d'août 1914, la Banque de France est venue en aide aux établissements de crédit en réescomptant leur portefeuille d'effets de commerce. Du 21 juillet 1914 au 1er août 1914, le portefeuille de la Banque de France a passé de 1.504 millions à 3.041 millions. Puis vinrent les dispositions sur le moratoire des dépôts, et l'effort de la Banque se ralentit sans cesser tout à fait; le sommet de la courbe fut atteint le 1er octobre 1914, avec un portefeuille de 4.476 millions. Il est évident que ce rôle éventuel de banques de secours impose aux banques d'émission une prudence particulière dans leurs opérations et dans leur attitude.

CHAPITRE V

LA FORMATION DES PRIX

Nous avons souvent, au cours des précédents développements, rencontré la notion de prix. Le prix est la forme usuelle de la valeur d'échange : celle-ci étant le rapport de quantité selon lequel s'échangent deux ou plusieurs biens, le prix est le rapport selon lequel s'échangent des biens quelconques et la monnaie. Dans la vie moderne, presque tous les rapports d'échange s'expriment en unités monétaires, en francs, en livres, en marks, en florins, en dollars. Nous étudierons dans ce chapitre la formation des prix en supposant la valeur de la monnaie constante, bien qu'en fait cette valeur puisse varier; nous éliminerons ainsi tout ce qui, dans les mouvements des prix, provient de la monnaie et nous ne retiendrons que ce qui provient des biens contre quoi la monnaie est échangée.

La théorie des prix est fondamentale pour l'intelligence de toutes les parties de l'économie politique. Les prix gouvernent la production, car les hommes et les capitaux se portent vers les diverses catégories d'entreprises ou s'en détournent selon que le profit à recueillir apparaît plus ou moins certain et grand, et le profit, c'est l'écart entre le prix de revient que paie l'entreprise et le prix de vente qu'elle reçoit. Les prix gouvernent aussi la répartition, car ce sont des prix, prix des biens ou prix des services, qui déterminent la grandeur des diverses espèces de revenus, revenus du travail, revenus du capital, profits d'entreprise; les théories de la répartition sont des théories de la formation des prix. Enfin, la façon dont chaque consommateur distribue ses ressources en acquisitions dépend, en même temps que de l'intensité de ses besoins, du prix qu'il faut payer pour acquérir les divers biens; la nature et le volume des consommations varient donc en fonction des prix.

SECTION I

Dans cette section, nous étudierons le prix tel qu'il se forme à un moment quelconque sur le marché. Le prix est l'expression d'un accord conclu entre les échangistes; ceux-ci se présentent l'un à l'autre avec le désir, l'un d'acheter, l'autre de vendre à telles ou telles conditions. Le vendeur offre la marchandise et demande la monnaie; l'acheteur offre la monnaie et demande la marchandise. Puisque, dans ce chapitre, c'est en nous attachant à la marchandise que nous étudions la formation des prix, le vendeur pour nous représente l'offre et l'acheteur la demande.

§ 1. — Les relations nécessaires entre l'offre, la demande et le prix.

Sur le marché se déroule la lutte pour la détermination du prix. Cette lutte revêtait des formes aisément visibles avec les anciennes pratiques du commerce de détail, quand le vendeur demandait quarante sous pour en avoir dix et que l'acheteur offrait cinq sous de ce qui en valait vingt : procédés un peu grossiers que tend à éliminer, dans les transactions de détail, la règle du prix fixe, mais qui n'ont pas complètement disparu. Sous des formes grossières ou subtiles, la lutte entre vendeurs et acheteurs n'a pas cessé, et elle ne peut pas cesser parce qu'elle est de l'essence du marché. Entre professionnels, dans les bourses de marchandises ou de valeurs, les haussiers et les baissiers se livrent d'incessants combats. Dans cette mêlée des intérêts, il semble d'abord que la force et la ruse soient souveraines, que le prix se fixe à l'avantage du plus habile ou du plus tenace. En réalité, les prix sont gouvernés par une nécessité économique inhérente au système des relations entre l'offre, la demande et le prix. Soit que nous prenions comme point de départ le prix, soit que nous prenions l'offre ou la demande, ces relations sont certaines et nécessaires.

Le prix agit sur l'offre de la marchandise, cette offre devenant plus grande à mesure que le prix s'élève. Sur le marché du blé, il y a des gens qui ne sont pas vendeurs au prix de 60 francs le quintal, qui le deviennent au prix de 62 francs; d'autres ne se décideront à vendre que si le prix atteint 65 francs. Tout mouvement du prix en hausse ou en baisse, ou bien appelle sur le marché de nouvelles catégories de vendeurs, ou bien en écarte qui

y figuraient auparavant. L'offre varie dans le même sens que le prix. La demande varie en sens inverse; si, au prix de 2 francs le kilo, il y a sur le marché preneur pour 450 kilos de fraises, au prix de 1 fr. 50 il y aurait preneur, disons pour 620 kilos, et au prix de 2 fr. 50, pour 380 kilos seulement. A un prix donné quelconque, au-dessous du consommateur effectif, il y a le candidat consommateur qui a bien le désir d'acheter, mais qui n'en a pas les moyens; si le prix s'abaisse au point de n'être plus pour lui prohibitif, ce candidat consommateur devient consommateur effectif; à l'inverse, lorsque le prix vient à s'élever, des gens qui étaient jusque-là consommateurs cessent de l'être et ne sont plus qu'en posture de candidats.

Donc à chaque position du prix correspondent des positions déterminées de l'offre et de la demande; à chaque degré de hausse des prix, le volume des offres augmente et celui des demandes diminue; c'est le contraire à chaque degré de baisse des prix.

La réciproque est vraie. Si nous prenons comme point de départ les mouvements, soit de l'offre, soit de la demande, à chacun de ces mouvements il faut que le prix change. Une quantité a de drap trouvait preneur à un prix x; si elle augmente et devient $a + b$, elle ne pourra plus trouver preneur qu'à un prix plus bas, disons $x - 1$. Pourquoi? Parce que le supplément de l'offre ne peut être absorbé que par un supplément égal de la demande, et que ce supplément de demande ne peut être déterminé que par une baisse de prix, baisse qui appelle sur le marché des acheteurs qui jusque-là demeuraient à la porte. En considérant les mouvements de la demande, on trouverait de même qu'un accroissement de la demande tend à déterminer la hausse de prix nécessaire pour attirer au marché le surplus d'offre qu'il faut, qu'une diminution de la demande tend à déterminer la baisse du prix, parce que les vendeurs en surnombre sous-enchérissent entre eux jusqu'à ce que les moins exigeants demeurent seuls.

Il y a donc entre l'offre, la demande et le prix un système de relations nécessaires, qui ne dépendent pas du caprice, de la force économique ou de la ruse des vendeurs et des acheteurs. Un de ces trois éléments du système ne peut changer sans que les autres changent aussi. Le prix n'est pas arbitraire, il se fixe au point qu'il faut pour assurer l'équilibre des offres et des demandes.

§ 2. — La représentation graphique des relations entre l'offre, la demande et le prix. Les courbes d'offre et de demande.

Les relations entre l'offre, la demande et le prix sont exprimées de la façon la plus simple par des représentations graphiques. en prenant comme postulat que sur un marché quelconque l'offre varie dans le même sens que le prix de vente, et que la demande varie en sens inverse (1).

Sur un axe horizontal O P portons les prix auxquels peut être vendue une marchandise quelconque, du blé par exemple. Soit O A, O B, O C..... les longueurs exprimant ces prix. Elevons à l'extrémité de chacune de ces longueurs une verticale et portons sur cette verticale des hauteurs proportionnelles à la quantité offerte à chaque prix, soit A a, B b, C c.....; en joignant par un trait continu les extrémités de ces hauteurs, nous obtiendrons la courbe de l'offre (fig. 1).

Si nous portons de même sur l'axe O P des hauteurs proportionnelles aux quantités qui sont demandées sur le marché à chaque prix et si nous joignons les extrémités de ces hauteurs, nous obtiendrons la courbe de la demande (fig. 2).

Les courbes de l'offre et de la demande se coupent (2) en un point qui est déterminé par leur forme respective, c'est-à-dire par les quantités demandées et offertes à chaque prix. Soit f le point d'intersection des deux courbes; à ce point, les quantités offertes et les quantités demandées coïncident, elles sont l'une et l'autre égales à F f; le point d'intersection des courbes détermine le prix, soit O F (fig. 3).

Aucun autre prix ne peut s'établir. Supposons, en effet, que le prix proposé à un moment quelconque soit O G plus grand que O F; au prix O G la quantité offerte sera G g' plus grande que

(1) M. Vintéjoux, professeur au Lycée Carnot, a bien voulu lire ce passage en manuscrit et m'aider de ses conseils. Qu'il trouve ici l'expression de mon amicale gratitude.

(2) Il est possible que, dans certains cas, les courbes d'offre et de demande ne se rencontrent en aucun point. Cela signifie que le prix consenti par les acheteurs qui paieraient le plus cher est encore inférieur au prix minimum du moins exigeant parmi les vendeurs. Par exemple, il n'y a pas d'acheteur qui consente à payer le quintal de blé plus de 60 francs, ni de vendeur qui consente à le céder à moins de 62 francs : l'échange est impossible. Mais il se fait chaque jour une grande quantité d'échanges des diverses marchandises, et dans tous ces cas-là les deux courbes se rencontrent.

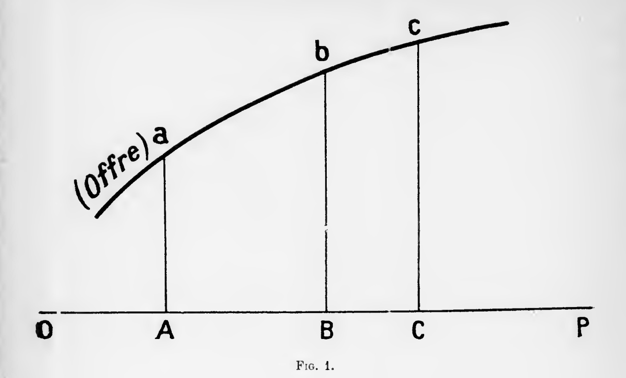


Fig. 1.

l
m
n
(Demande)
O
L
M
N
P

Fig. 2.

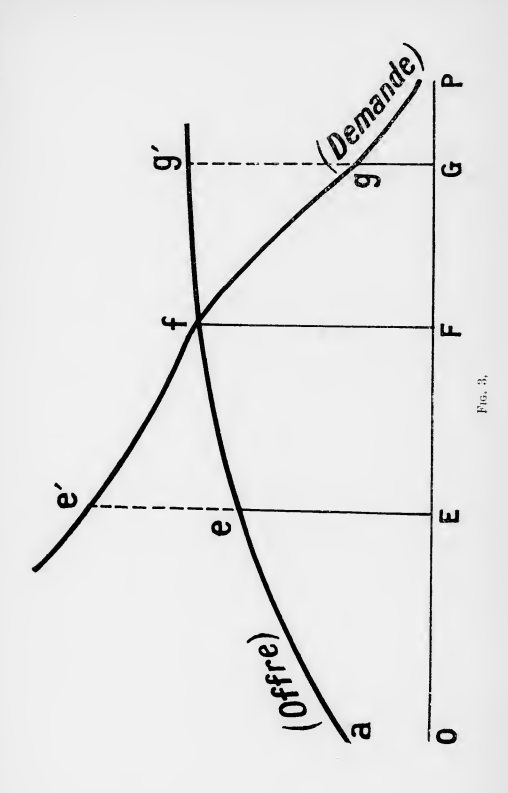


Fig. 3.

F *f* et la quantité demandée sera G *g* plus petite que F *f*; il y aurait donc une partie des offres qui ne trouveraient pas preneur. Mais, par hypothèse, tous les vendeurs dont l'offre est comprise en *a f* consentent à vendre au prix O F, de sorte que leurs sous-enchères ramèneraient le prix de G en F, point auquel les quantités offertes et les quantités demandées coïncident. Par un raisonnement analogue, on démontrerait que le prix ne peut pas être O E plus petit que O F (fig. 3).

La quantité échangée, déterminée par l'intersection des courbes d'offre et de demande, est le maximum échangeable dans les conditions données d'offre et de demande. En effet, en un point quelconque de l'axe horizontal O P, on peut élever une verticale sur laquelle les points de rencontre avec les courbes d'offre et de demande détermineront les quantités offertes et les quantités demandées. Mais ce n'est qu'en F *f* que ces deux quantités sont égales. Si on élève une verticale en tout autre point qu'en F, l'une de ces deux quantités est plus grande que F *f* et l'autre est nécessairement plus petite. Si la verticale est élevée en un point du tracé O P compris entre O et F, la quantité demandée sera plus grande que F *f*, puisque, par hypothèse, la demande s'accroît quand le prix baisse, mais la quantité offerte sera plus petite que F *f*, puisque, par hypothèse, l'offre décroît avec le prix. Ce sera l'inverse si la verticale est élevée en un point de l'axe O P situé au delà de F. Comme la quantité échangée ne peut en aucun cas être supérieure à la plus petite des deux quantités, l'une offerte et l'autre demandée, toute quantité échangée autre que F *f* est nécessairement plus petite que F *f* (fig. 3).

§ 3. — La formule de l'unité de prix.

Le prix déterminé par l'intersection des courbes d'offre et de demande est nécessairement unique. Pour une même marchandise, à un même moment, sur le même marché, il n'y a qu'un seul prix. Cette formule ne fait que constater l'accord réalisé à la fois sur la quantité et sur le prix par les vendeurs et les acheteurs; elle est tout ensemble prouvée par le raisonnement et constatée par l'expérience. Mais il faut bien entendre dans quelles conditions elle est vraie.

1° La condition essentielle de l'unité de prix, c'est l'unité de marché, et cette expression doit être prise dans le sens le plus strict. Il n'y a unité de marché qu'autant que les offres et les demandes sont mises avec la publicité la plus complète en face les unes des autres, de telle sorte qu'aucune offre ne soit ignorée des acheteurs ni aucune demande des vendeurs et qu'ainsi les surenchères des uns et les sous-enchères des autres puissent être faites de la façon la plus complète et la plus libre. C'est à quoi tend l'institution des bourses de marchandises et de valeurs mobilières; les offres et les demandes s'y trouvent, de par la loi ou l'usage, concentrées entre les mains d'un petit nombre de personnes, et le jeu libre des surenchères ou des sous-enchères détermine les prix successivement cotés. Une bourse bien organisée est vraiment un marché. Au contraire, Paris ou même simplement un quartier de Paris ne constitue pas un marché unique pour la vente au détail du beurre, ou du lait, ou du pain, en supposant même qu'il s'agisse de qualités rigoureusement identiques de ces denrées. L'éloignement, les habitudes prises, les relations personnelles entre le boutiquier et ses clients, l'ignorance ou la routine de ceux-ci, morcellent tout marché de vente au détail en une foule de petits marchés dont chacun peut avoir ses prix.

2° L'unité de prix sur le marché unique n'existe que s'il s'agit de la même marchandise, et cela encore doit s'entendre dans le sens le plus rigoureux. Il y a des blés de qualités très diverses; de même les cotons, les laines, les cuirs, etc., peuvent être formés en catégories de provenances et de qualités différentes, dont les prix ne sont pas identiques. C'est pour cela que dans les bourses de commerce on détermine pour chaque marchandise certains types auxquels les opérations se réfèrent, et il ne peut être question d'unité de prix que pour des marchandises du même type.

3° Enfin, sur le même marché et pour la même marchandise, le prix est unique à un moment donné quelconque, mais il peut varier dans le temps, et les moments successifs qui marquent autant de positions distinctes des prix ne sont parfois séparés que par le plus bref intervalle. Dans les bourses de valeurs mobilières, par exemple, une valeur activement traitée, disons la rente française 5 p. 100, est pendant la durée de la même séance cotée plusieurs fois, à des cours différents, et dans les périodes de spéculation ardente il y a parfois entre les cours successifs d'une même séance des écarts très grands.

Ce n'est qu'ainsi limitée et resserrée dans sa signification que la formule de l'unité de prix est exacte. Elle a des conséquences importantes, qui apparaissent si on rapproche de l'unité du prix de vente réalisé la diversité des prétentions, soit des vendeurs, soit des acheteurs. Ni les uns ni les autres ne forment une masse

homogène. Parmi les vendeurs, sur le marché du blé, lorsque cette marchandise se vend au prix de 60 francs le quintal, il y en a sans doute qui ne consentaient à être vendeurs qu'à ce prix, et c'est parce que le marché avait besoin de leur blé que le prix est monté jusqu'à ce niveau de 60 francs, mais d'autres auraient été vendeurs, les uns au cours de 59 francs, d'autres au cours de 58 ou même de 57 francs. De même, parmi les acheteurs, il y en a pour qui le prix de 60 francs est le prix maximum, qui auraient retiré leur demande si le cours de 60 francs avait été dépassé. D'autres auraient consenti à payer plus cher, à payer les uns 61 francs, les autres 62 francs, d'autres peut-être un prix supérieur encore. De toutes les offres qui trouvent preneur, c'est la plus chère, et de toutes les demandes qui reçoivent satisfaction, c'est la moins chère, qui se trouvent au point d'intersection des courbes d'offre et de demande; cette offre la plus chère de toutes celles qui trouvent preneur, et cette demande la moins chère de toutes celles qui reçoivent satisfaction, constituent ce que l'école autrichienne appelle le couple-limite. Cela est aisément saisissable si l'on se reporte au graphique de la figure 3.

Il résulte de là que l'avantage tiré de l'échange n'est pas le même pour tous les vendeurs ni le même pour tous les acheteurs. Parmi les vendeurs, ceux qui, s'il avait fallu, auraient traité à un prix moindre que le prix du marché tirent de l'opération un avantage supplémentaire d'autant plus grand que leur prix minimum est plus éloigné du prix du marché; cela est la source de ce qu'on appelle les rentes différentielles; l'agriculteur qui se serait considéré comme rémunéré de ses débours et de sa peine en vendant le blé 57 francs le quintal encaisse un bénéfice supplémentaire de 3 francs par quintal si le prix du marché est de 60 francs. De même, parmi les acheteurs, ceux qui auraient, au besoin, payé plus que le prix du marché réalisent une sorte de bénéfice consistant à vrai dire non pas à encaisser, mais à décaisser moins; on appelle cela quelquefois la rente du consommateur. Cette rente du consommateur se manifeste surtout dans l'achat des choses les plus nécessaires à l'existence; pour l'indispensable en fait d'abri, de nourriture, de vêtement, les hommes aimeraient mieux le payer beaucoup plus cher que de s'en passer. Qu'ils n'en soient pas réduits à cela, que dans leurs dépenses le relativement superflu prenne une place de plus en plus grande à côté du strict nécessaire, c'est là le plus clair résultat du progrès économique.

§ 4. — La diversité des relations entre l'offre, la demande et le prix.

Il y a des relations nécessaires entre l'offre, la demande et le prix, mais ces relations sont extrêmement variables; il n'y en a pas un type unique qui s'appliquerait aux diverses catégories de biens; chaque sorte de marchandise a son propre système de relations entre l'offre, la demande et le prix, et ces relations dépendent encore de l'état des besoins, des conditions de la production, de la richesse et de sa répartition. Quelques brèves observations vont faire apparaître cette diversité des relations entre les trois termes, offre, demande et prix.

Prenons d'abord, pour point de départ, les variations de l'offre. Il y a des cas où la demande et le prix sont extrêmement sensibles aux variations de l'offre, d'autres cas où ils le sont peu. Lorsque la demande se conforme aisément aux variations de l'offre, le prix varie peu; l'amplitude de ses variations est très grande dans le cas contraire. Un auteur anglais du XVII[e] siècle, Davenant, avait remarqué qu'une insuffisance dans la récolte du blé élevait le prix bien plus que proportionnellement au déficit (1); les chiffres qu'il donne sont certainement inexacts pour l'époque actuelle, mais l'observation reste vraie dans son principe. Toutes les fois qu'il s'agit d'un objet de première nécessité, un déficit de la production se traduit par une forte hausse des prix, parce que les acheteurs sont prêts à faire de grands sacrifices pour satisfaire un besoin essentiel et ne lâchent pied que si la hausse est considérable. Il n'en est pas de même pour un article de luxe; la hausse de prix nécessaire pour ramener la demande au niveau de l'offre déficitaire est moindre, et le prix est par conséquent moins sensible à une diminution de l'offre. Ce qui est vrai de l'influence d'une offre diminuée l'est aussi de celle d'une offre accrue. Il y a des biens dont la demande est aisément extensible

(1) Davenant avait dressé le tableau suivant:

Insuffisance de récolte	Hausse des prix
—	—
de 1/10	de 3/10
de 2/10	de 8/10
de 3/10	de 16/10
de 4/10	de 28/10
de 5/10	de 45/10

Sur l'attribution de ce tableau à Davenant, voir Stanley Jevons, *La théorie de l'économie politique*, traduction française, Paris 1909.

et prête à absorber le surplus d'offre qui vient à se produire, et d'autres pour lesquels un surplus d'offre tombe, pour ainsi dire, dans le vide, entraînant le prix dans sa chute.

On fait des constatations du même genre en prenant comme point de départ les changements des prix. Lorsque les prix viennent à changer, la demande peut réagir de façons très diverses. Il y a des biens pour lesquels, sous la demande visible aux prix jusqu'alors pratiqués, il y a une énorme demande latente prête à se manifester si le prix vient à baisser. L'accroissement de l'offre ne détermine alors en général qu'une baisse de prix modérée, parce que celle-ci est enrayée par l'émergence de demandes nouvelles. Il en est ainsi, par exemple, de certains articles demeurés longtemps articles de luxe au moins relatif, trop chers pour être accessibles à la masse des consommateurs, pas assez chers pour qu'elle les considère comme inaccessibles à jamais; le jour où le prix vient à baisser, des désirs dès longtemps éveillés se traduisent en demandes et une offre même beaucoup accrue trouve preneur. Au contraire, pour une denrée d'usage courant et entrée dans la consommation des acheteurs même les plus modestes, comme par exemple le pain en France, une baisse même considérable du prix ne pourrait pas faire surgir beaucoup de demandes nouvelles.

Cette sensibilité très inégale, selon les cas, de la demande, on peut la constater non seulement si l'on considère des marchandises différentes, mais si l'on considère les effets, sur la demande d'une même marchandise, des positions successives du prix. Pour une même marchandise, si on suit le prix dans ses fluctuations on voit que tantôt il faudra une baisse de prix assez profonde pour atteindre une nouvelle couche de consommateurs et provoquer par conséquent une quantité appréciable de demandes supplémentaires, tantôt une baisse légère découvrira une immense étendue de demandes jusque-là submergées. Les variations de la demande en fonction du prix sont comme un sentier au profil accidenté, qui ici court en plaine et là gravit des pentes raides et presque à pic.

Parmi les faits qui donnent au marché le caractère d'une chose si mouvante et complexe, il y a la faculté de substituer un produit à un autre pour la satisfaction d'un même besoin, ou même de substituer la satisfaction d'un besoin à celle d'un autre. Nos besoins et notre conduite économique s'adaptent avec beaucoup de souplesse à la diversité des circonstances. La farine de froment peut être remplacée par la farine de seigle, le pain par les pommes

de terre, le vin par la bière, la charpente en fer peut remplacer la charpente en bois, ou le ciment armé remplacer la pierre; une famille à revenu modeste peut hésiter entre un logement plus spacieux ou une nourriture plus recherchée; un écolier qui a bien travaillé se verra offrir, à son choix, un voyage ou une bicyclette. Les produits sont en concurrence constante dans l'esprit de l'acheteur, et les écarts de prix jouent, dans cette lutte, un rôle souvent décisif.

Enfin, il faut tenir compte de ce qu'un marché n'est pas isolé dans le temps et dans l'espace. La même marchandise est négociée sur divers marchés, et sur un marché quelconque les dispositions des vendeurs et des acheteurs sont influencées par la situation des marchés similaires sur lesquels, au besoin, les offres et les demandes pourraient se porter. Pareillement, à côté de l'état présent des offres et des demandes, leur état prochain, prévu ou pressenti, contribue aussi à déterminer les prix actuels. Le vendeur est aujourd'hui plus accommodant si pour demain il prévoit la baisse; il tiendra mieux ses prix s'il prévoit la hausse. Il y a une solidarité des marchés dans le temps et dans l'espace; c'est une des fonctions de la spéculation que de relier chaque marché aux marchés similaires, que de relier entre eux les moments successifs du même marché, au moyen des arbitrages et des opérations à terme.

La diversité des relations entre l'offre, la demande et le prix empêche de formuler une loi des prix qui serait vraie pour tous les cas. Il n'y a place que pour une collection de lois empiriques des prix, lois qui ne pourraient être déterminées, pour chaque sorte de marchandise et dans chaque milieu économique, que par des observations patiemment conduites. De telles observations, si elles étaient conduites selon un plan défini, donneraient à la théorie des prix une base solide qui fait actuellement défaut.

§ 5. — La formation des prix dans le cas de monopole.

Nous avons jusqu'ici étudié la formation des prix sur le marché dans l'hypothèse de la concurrence; nous avons supposé les offres se produisant en concurrence les unes avec les autres, et pareillement les demandes. Or, la concurrence n'est qu'un aspect de la vie économique moderne; il y en a un autre qui est le monopole. Le monopole est parfois absolu; plus souvent il est tempéré par une certaine dose de concurrence; les ententes entre producteurs lui font une grande place sur le marché. Il est néces-

saire, après avoir étudié la formation des prix dans l'hypothèse de la concurrence, de l'étudier dans l'hypothèse du monopole, et il ne faut pas oublier que, dans la vie pratique, souvent la formation des prix participe de l'un et de l'autre cas. Il peut y avoir monopole de l'offre, ou monopole de la demande; nous ne considérerons que le monopole de l'offre qui est le plus fréquent.

Quand l'offre est détenue par un seul vendeur, en droit ou en fait, ou, ce qui revient au même, par un groupe de vendeurs liés par une entente et agissant de concert, en quoi la formation des prix diffère-t-elle de ce qu'elle est en régime de concurrence?

Le principe de relations déterminées entre l'offre, la demande et le prix subsiste; à des variations successives dans l'offre et le prix correspondent des variations de la demande, et si le monopoleur veut écouler une quantité donnée de marchandises, il ne peut le faire qu'au prix qui attirera une quantité égale de demandes. En ce sens, il est vrai de dire que le monopoleur n'a pas le pouvoir de fixer le prix arbitrairement, que le prix est déterminé comme il l'est dans le cas de la concurrence. Mais voici l'avantage que le monopole confère. Le vendeur en concurrence avec d'autres ne règle pas l'offre totale portée sur le marché; cette offre est un fait extérieur à lui; dans la mesure où les conditions de la production le permettent, elle est poussée par la masse des vendeurs jusqu'au point où il y a encore avantage à vendre, c'est-à-dire jusqu'à la limite où le prix de vente est égal au coût de production (*infra*, même chap. sect. II). Le monopoleur, au contraire, règle l'offre au mieux de ses intérêts; il la restreint dans la mesure où cela lui est avantageux; cherchant à réaliser le profit maximum, il offre sur le marché une quantité telle que le produit du nombre d'unités vendues par le prix de l'unité soit aussi grand que possible : calcul que le vendeur en concurrence avec d'autres ne peut pas faire, puisqu'il ne règle pas l'offre totale à son gré.

Supposons un trust qui a accaparé la production du diamant; à un certain prix x, il vend une quantité a de diamant, et réalise un bénéfice annuel de 100 millions de francs; à un prix plus élevé, $x + 1$, il ne vendrait plus qu'une quantité moindre, soit $a - b$, mais le bénéfice annuel serait de 110 millions de francs. Le trust a intérêt à réduire la production à la quantité $a - b$ et à fixer le prix à $x + 1$. Mais, mis en goût par le succès, il élève encore le prix et le fixe à $x + 2$; à ce prix, il ne vend plus qu'une quantité $a - (b + c)$ telle que le bénéfice annuel ne sera plus que de 90 millions; il faudra revenir au prix de $x + 1$. C'est

par tâtonnements que le monopoleur trouvera son prix de vente *optimum*.

Il se peut d'ailleurs que le prix *optimum* du monopoleur soit le même que celui qui serait déterminé par la concurrence des vendeurs. Cela arrivera si la demande est tellement sensible aux variations de prix qu'une hausse même légère de celui-ci entraîne une diminution considérable de celle-là. Mais, en pratique, le monopoleur a généralement la possibilité de faire payer plus cher que les vendeurs en concurrence. C'est la raison d'être des ententes entre producteurs; les études faites sur les trusts aux Etats-Unis montrent que la marge entre le coût de production et le prix de vente s'élargit lors de la formation d'un trust et se rétrécit quand une concurrence nouvelle menace le trust (1).

§ 6. — Les limites de l'automatisme dans la formation des prix.

Considérée sous l'aspect des relations nécessaires entre l'offre, la demande et le prix, la formation des prix sur le marché suggère l'idée d'un mécanisme automatique où toute variation de l'offre ou de la demande déclanche une variation du prix et inversement; ce serait un mécanisme analogue à ces appareils ingénieux où l'introduction d'une pièce de monnaie de 0 fr. 25 déclanche une tablette de chocolat. L'impression d'automatisme est plus vive encore si l'on fait usage, pour exposer la théorie des prix, de figurations graphiques ou de notations algébriques.

La théorie ainsi présentée exprime parfaitement la part de la nécessité économique dans la formation des prix; mais dans cette formation, tout n'est pas nécessité économique. Sur le marché où vendeurs et acheteurs luttent pour obtenir le prix le plus avantageux, ce n'est pas des marchandises qui sont en présence, mais des hommes, et les quantités que chacun désire acheter ou vendre, les conditions auxquelles chacun achètera ou vendra, cela dépend de dispositions psychologiques sur quoi l'adversaire a prise. Ainsi le conflit s'engage entre deux volontés opposées. Le volume des offres et des demandes est pour l'un ou l'autre des groupes en présence un élément de puissance ou de faiblesse; il y a aussi l'urgence de traiter ou la possibilité d'attendre, la connaissance des dispositions de l'adversaire, l'art de cacher les siennes; il y a le sang-froid et la sûreté du coup d'œil, l'appré-

(1) Jenks, *The trust problem*, New-York, 1903; notamment le chap. VIII.

ciation du moment où la chance que l'on a de traiter avec avantage est au maximum. Dans les bourses de marchandises ou de valeurs mobilières, les luttes entre les haussiers et les baissiers mettent en lumière cet aspect de la formation des prix; une nouvelle vraie ou fausse, à propos parvenue, une manœuvre habile, décident de la victoire ou de la défaite; comme dans d'autres luttes, il y a des paniques et des enthousiasmes; des moments où toutes les valeurs sont emportées dans la déroute de la baisse, d'autres où la hausse les soulève toutes. Ces éléments qui prennent tant de relief dans les marchés de spéculation existent, à un degré moindre, dans tous les autres.

Dans cette lutte pour le prix, le monopole, soit absolu, soit sous la forme d'ententes plus ou moins étroites, confère de grands avantages. D'abord, il y a un avantage évident, comme vendeur ou comme acheteur, à débattre les conditions de l'échange sans avoir à redouter les surenchères ou les sous-enchères; les concessions que l'on fait par crainte de la concurrence, le monopoleur ne les fait pas. Puis le monopoleur vendeur peut échapper dans certains cas à la loi de l'unité de prix; s'il peut arriver à discerner pour chaque groupe d'acheteurs le prix maximum, c'est-à-dire le prix que chaque groupe consentirait à payer plutôt que de renoncer à traiter, il leur enlèvera plus ou moins complètement à tous la rente du consommateur. C'est ce que fait, par à peu près, le médecin ou l'avocat célèbre, qui a des prix différents selon la situation sociale des clients.

Les relations déterminées et nécessaires qui existent entre l'offre, la demande et le prix forment l'essentiel de la théorie du prix; mais le jeu varié des forces économiques y introduit de l'accidentel et de l'imprévisible. Ainsi, dans une chaîne de montagnes, la structure et la direction du système sont déterminées par quelques données géologiques, mais sur ce fonds la foule immense et anonyme des circonstances a lentement modelé le détail de la configuration. Pour le géographe, les grandes lignes du système sont tout ce qu'il y a d'intéressant; elles sont pour lui un ensemble ordonné, déterminé par des conditions physiques qu'il est possible de discerner, et cet ensemble, les conditions étant données, ne pouvait pas être autre qu'il n'est. Mais l'alpiniste qui escalade la montagne, s'il est sensible à la beauté des lignes générales, est contraint aussi de porter son attention sur l'infini détail du terrain, parce que c'est de ce détail que dépend le succès de son entreprise. Telle ligne d'ascension, qui dans son ensemble paraissait praticable, doit être abandonnée parce qu'il s'y trouve en un certain point une rimaye qu'on ne peut franchir ou bien une plaque lisse de rochers sur laquelle les prises manquent. C'est un détail insignifiant pour le géographe, capital pour l'alpiniste. Il en est de même en matière de prix. A l'économiste il suffit de considérer le système de détermination des prix formé par les relations nécessaires entre l'offre, la demande et le prix; le détail des fluctuations quotidiennes ne l'intéresse pas; par habitude professionnelle, il ne voit dans les prix des marchandises que la part de la nécessité économique et de l'automatisme. Une vue aussi générale des choses ne contente pas l'homme d'affaires; il ne peut pas marquer un tel détachement philosophique à l'égard des fluctuations quotidiennes du marché, parce que c'est de ces fluctuations que dépendent pour lui le profit et la perte. Comme tout à l'heure l'alpiniste, c'est l'accidentel qui l'intéresse. A l'envisager ainsi, la formation des prix au jour le jour est le produit de trop de forces variées et discordantes pour que la nécessité économique y soit aisément perceptible, mais elle cesse en même temps d'être objet de science.

SECTION II

§ 1. — La notion d'un prix de vente normal déterminé par le coût de production.

Le marché d'une marchandise quelconque n'est pas quelque chose d'instantané; il dure et se prolonge dans le temps. On vend aujourd'hui du blé, du fer, du coton; on en vendait hier; on en vendra demain. A considérer ainsi le marché dans la durée, on voit apparaître un nouvel aspect de la théorie des prix.

Si le marché continue, c'est que la production continue, et la production ne continue que si, à la longue et dans l'ensemble, quelles que soient d'ailleurs les fluctuations quotidiennes des cours, le prix de vente est estimé suffisant par les producteurs. Les producteurs de blé, de fer, de coton..., ne porteraient plus les marchandises sur le marché si, à la longue et dans l'ensemble, leurs entreprises n'étaient pas rémunératrices. Ainsi se dégage la notion d'un prix normal, avec lequel le prix du marché tend à coïncider si l'on considère une période de temps suffisamment longue.

Ce prix normal, quels en sont les éléments? Un premier élément est constitué par le prix des biens et des services que l'entreprise

a besoin d'acquérir pour fonctionner : matières premières, outillage et installations matérielles, travail salarié. Un second élément, c'est l'intérêt du capital engagé dans l'entreprise; l'usage du capital n'est pas gratuit, et l'entreprise n'en trouverait pas si elle ne le payait pas au taux courant. Il y a enfin la rémunération professionnelle de l'entrepreneur lui-même; l'entrepreneur consacre son temps et son activité à la direction de l'affaire; une catégorie d'entreprises où les prix de vente ne seraient pas assez élevés pour rémunérer, au même taux que dans les autres, l'activité professionnelle de l'entrepreneur serait rapidement désertée. Voilà les trois éléments qui constituent le coût de production, entendu au sens large, d'une marchandise quelconque.

Le coût de production ainsi entendu détermine le prix normal de vente, ce prix normal avec quoi le prix du marché tend, sur une longue période de temps, à coïncider. En effet, le prix de vente ne peut, d'une façon durable, ni descendre plus bas que le coût de production entendu au sens que nous avons dit, ni s'élever plus haut, cette seconde partie de la proposition ne valant d'ailleurs que pour l'hypothèse de la concurrence, non pour celle du monopole.

Que le prix de vente ne puisse pas, d'une façon durable, descendre plus bas que le coût de production, cela est évident; en le supposant au-dessous de ce niveau, la production diminue et finalement cesse. Que le prix de vente ne puisse pas s'élever au-dessus du coût de production, cela n'est peut-être pas évident, mais est facilement démontrable, en se plaçant, comme il a été dit, dans l'hypothèse de la concurrence. En régime de concurrence, les capitaux et les hommes se portant librement vers une catégorie quelconque de la production, s'il arrive que ceux qui sont engagés dans une catégorie y obtiennent plus que la rémunération courante, c'est vers cette catégorie un afflux rapide, et l'accroissement de la production, entraînant la baisse du prix de vente, fait disparaître le surplus de rémunération que les circonstances avaient permis passagèrement de réaliser. Le coût de production forme donc à la fois la limite inférieure et la limite supérieure du prix normal de vente; il est ce prix normal lui-même.

En régime de monopole, il n'en est pas de même; c'est que le monopoleur règle le volume de l'offre et, s'il y a intérêt, le restreint de manière à pouvoir vendre sa production à un prix supérieur au coût de production. Il en résulte que le monopole est un régime moins favorable au consommateur que la concurrence, et cela de deux façons. Le prix étant plus élevé, la quantité des demandes qui reçoivent satisfaction est moindre. D'autre part, les demandes qui reçoivent satisfaction ne l'obtiennent qu'à un prix plus élevé; l'écart est moindre entre le prix du marché et le prix maximum que certains des acheteurs auraient consenti à payer plutôt que de ne pas acheter. Ce qui accroît encore l'inconvénient du monopole de vente pour l'acheteur, c'est que si le vendeur, qui ne trouve le prix *optimum* que par tâtonnements, se trompe, il y a des chances pour que son erreur soit plutôt dans le sens d'un prix trop élevé que d'un prix trop bas. Au point de vue du mécanisme de l'échange, le monopole est donc nettement défavorable à l'acheteur. Il n'en est pas nécessairement de même au point de vue des conditions de la production. Il est possible que le monopole réalise un degré supérieur de concentration, et, par là, produise à meilleur compte que les entreprises concurrentes entre elles. En fait, certains trusts sont dans ce cas, et malgré le profit prélevé par le monopole il se peut que le public paie un prix plus bas qu'en régime de concurrence.

Nous venons de parler d'un prix normal de vente déterminé par le coût de production, comme si le coût de production était uniforme pour des marchandises identiques vendues sur le même marché. Or, en fait, il n'en est pas ainsi. Il y a une grande diversité dans les coûts de production, et on pourrait presque dire que chaque producteur a le sien. Si l'on inscrivait sur chacun des sacs de blé placés côte à côte sur le marché ce qu'il a coûté à produire, on verrait sur chaque sac un chiffre différent; de même pour chaque ballot de coton ou de laine, ou pour chaque tonne d'acier ou de fonte, ou pour n'importe quelle marchandise. Comment alors parler d'un coût de production sur quoi se réglerait le prix normal de vente? De quel coût de production s'agit-il? Est-ce du plus bas, du plus élevé, ou d'un coût intermédiaire? La question est très complexe et demanderait de longs développements qui ne peuvent pas être donnés ici. A s'en tenir aux faits les plus généraux, voici ce qu'on peut dire. Il faut distinguer selon qu'il s'agit de production non extensible à volonté ou de production extensible à volonté. Dans le premier cas, le prix de vente tend à se régler sur le coût de production le plus élevé, et dans le second sur le coût de production le plus bas. On peut se représenter, en gros, le premier cas comme étant celui des productions agricoles, et le second comme étant celui des productions industrielles.

Voilà donc un nouvel aspect de la théorie des prix. Lorsqu'au

lieu de considérer le prix tel qu'il se forme, à un moment quelconque, sur le marché, on le considère dans une longue période de temps, le jeu des offres et des demandes passe à l'arrière-plan, et ce qui vient en pleine lumière, c'est la notion d'un prix normal déterminé par le coût de production (1). Mais cette façon d'envisager la théorie des prix n'est évidemment de mise que lorsqu'il s'agit de biens qui sont produits en vue du marché et qui ont, par conséquent, un coût de production. Il y a de très importantes catégories de biens qui ne sont pas dans ce cas; les voici :

1° La terre, considérée comme une portion de l'étendue et comme un ensemble de forces naturelles. L'homme peut améliorer la terre, en accroître la fécondité, et ces améliorations sont un produit qui a un coût de production. Mais la terre, comme étendue et comme ensemble de forces naturelles, est quelque chose d'antérieur à l'homme, une quantité donnée qu'il ne peut pas accroître.

2° Les objets anciens et considérés comme tels dans l'échange. On peut bien fabriquer des fauteuils Louis XVI modernes, mais le nombre des fauteuils anciens Louis XVI est donné. On peut faire des copies de poteries romaines, mais le nombre des poteries romaines authentiques est donné.

3° Les services de l'homme; nous verrons, en traitant de la rémunération du travail, qu'on ne peut appliquer exactement au travail la notion du coût de production telle qu'on l'emploie pour les biens. Il y a d'ailleurs d'autres caractères propres au travail considéré comme marchandise.

§ 2. — Prix normal et prix de marché.

Le prix normal de longue période, c'est le coût de production. Mais le prix courant, le prix du marché, oscille autour du prix normal, et s'il le réalise à la longue, c'est parce que les différences en moins et les différences en plus, à la longue, se compensent. Il nous reste à indiquer sommairement dans quels cas

(1) On pourrait, d'un certain point de vue, renverser la formule, et au lieu de dire que le coût de production détermine le prix de vente, dire le contraire, car, placé en face d'un prix de vente sur quoi il n'a aucune prise, le producteur cherche à y adapter son coût de production; il s'ingénie à faire des économies et souvent il y réussit; c'est là un élément important de progrès technique dans les entreprises.

le prix du marché descend plus bas que le coût de production et dans quels cas il s'élève plus haut.

Voici les principaux cas dans lesquels il descend plus bas :

1° Quand les conditions du marché sont telles qu'il apparaît comme impossible de réaliser un prix de vente égal au coût de production, il vaut mieux souvent vendre les biens déjà produits au-dessous de leur coût que de ne pas les vendre.

2° Vendre au-dessous du coût de production, c'est une tactique. On vend à perte pour ruiner un concurrent, pour conquérir un marché; la victoire est à celui qui peut tenir le plus longtemps. Dans une entreprise fabriquant ou vendant plusieurs sortes de marchandises, il se peut que l'on en vende à perte une ou plusieurs pour attirer la clientèle et se rattraper, comme on dit, sur les autres; c'est l'article réclame.

3° Un examen plus attentif de la notion du coût de production va nous montrer que parmi les éléments qui le composent il y a des distinctions à faire, et que la limite au-dessous de laquelle l'entrepreneur aurait intérêt à ne plus vendre n'est pas fixe.

a). D'abord, dans le coût de production, entendu au sens large que nous avons déterminé tout à l'heure, il y a au moins un élément qui ne peut s'apprécier que par approximation et qu'il est possible, le cas échéant, de comprimer ou d'éliminer: c'est la rémunération professionnelle du vendeur. L'entrepreneur peut, pour un temps plus ou moins long, se contenter d'une rémunération très modeste de son activité propre; une fois engagé dans une profession, il faut, bon gré mal gré, en supporter les mauvaises chances, et il est souvent difficile d'en changer.

b). D'autre part, il faut distinguer, parmi les frais de toutes sortes qui composent le coût de production, les frais spéciaux et les frais généraux, distinction déjà faite à l'occasion des avantages de la concentration. Des frais engagés en vue d'une production, il y en a qui, étant donnée une exploitation organisée et fonctionnant, sont invariables ou à peu près, quelle que soit la quantité produite; il y en a d'autres qui sont en relation directe avec cette quantité. Les premiers sont les frais dits généraux: par exemple, le loyer, l'entretien des bâtiments, l'assurance, les frais afférents au personnel administratif. Les autres, tels que l'achat des matières premières, les salaires des ouvriers employés à la production, sont qualifiés de frais spéciaux. Dans une comptabilité bien tenue, chaque article produit est grevé de ses propres frais spéciaux et d'une quote-part des frais généraux. Ceux-ci

étant, par hypothèse, constants pour une exploitation d'une grandeur donnée, quelle que soit la quantité produite, il peut encore y avoir avantage à produire quelques unités de plus, alors même que ces unités supplémentaires ne couvriraient que leurs propres frais spéciaux et une fraction seulement de la quote-part des frais généraux qui devraient normalement leur incomber.

On est ainsi conduit à formuler une théorie qu'on peut appeler la théorie du prix de revient partiel (1). Etant donnée une quantité constante de frais permanents, qui sont déterminés par la capacité de production de l'entreprise et non par la production effective, le prix de revient partiel est la dépense supplémentaire à faire pour obtenir chaque unité de produit. Avec une production très petite, eu égard à la capacité de production de l'entreprise, la fraction des frais permanents incombant à chaque unité produite est très grande. Avec une production très grande, cette fraction devient très petite et pratiquement négligeable. Dans le premier cas, le prix de revient partiel est très différent du prix de revient total, pour chaque unité. Dans le second cas, le prix de revient partiel est presque égal au prix de revient total; la considération du prix de revient partiel est alors la seule qui compte, pratiquement, pour l'entrepreneur.

De même que le prix du marché peut descendre, pour un temps, au-dessous du coût de production, il arrive aussi qu'il se tienne au-dessus. Les deux principaux cas sont les suivants :

1° Il y a des biens dont la production est limitée par des conditions naturelles et ne peut pas, si la demande vient à s'accroître, la suivre dans son accroissement. Le prix dépasse alors le coût de production et ne dépend que des surenchères des acheteurs: tel est le cas pour les vins d'un cru renommé. Il y a là une sorte de prolongement du cas de monopole, les choses se passant comme si c'était la volonté d'un monopoleur qui limitât la production.

2° Même pour les biens dont la production n'est pas limitée, des changements rapides dans la demande ou dans la technique de la production peuvent avoir pour effet de pousser le prix de vente au delà du coût de production et cela est un fait extrêmement fréquent. Quand la demande d'un objet s'accroît rapidement, il faut un certain temps pour que la production, même si

(1) La théorie du prix de revient partiel a été formulée par M. Colson dans son *Cours d'économie politique* : voir dans la 1re édition, le chap. VI du livre I. et dans l'édition définitive, le chap. III du même livre.

elle est extensible, suive le mouvement, et pendant le temps nécessaire à cette adaptation les choses se passent comme dans le cas précédent: le prix de vente dépasse le coût de production, et c'est là, en pratique, une des sources les plus abondantes de profits industriels. A l'inverse d'ailleurs, s'il se produit un déclin brusque de la demande, il n'est guère possible que la production se restreigne immédiatement, et pendant un temps plus ou moins long le prix de vente descend au-dessous du coût de production. Les changements dans la technique de la production ont des effets analogues; un progrès technique qui abaisse le coût de production ne détermine généralement pas tout de suite une baisse correspondante du prix de vente. Ainsi la formule que le coût de production forme la limite supérieure du prix de vente exprime bien moins la réalité économique actuelle que ce qui se passerait si, au lieu d'être à l'état de changement, les besoins et la technique en venaient un jour à s'immobiliser dans l'état stationnaire.

SECTION III

L'INTERVENTION DE L'ÉTAT DANS LA FORMATION DES PRIX

Nous avons étudié les prix en tant qu'ils se forment, dans l'échange, par le libre jeu des forces économiques en présence. Mais les pouvoirs publics sont intervenus de tout temps et maintenant encore interviennent dans la formation des prix. Ils le font par divers procédés, tantôt directement et tantôt indirectement, et ils le font en certains cas dans l'intérêt du vendeur, en d'autres cas dans l'intérêt de l'acheteur, par conséquent tantôt pour relever les prix et tantôt pour les abaisser.

On peut distinguer trois modes principaux d'intervention de l'Etat : 1° L'Etat réprime par des sanctions pénales les manœuvres dirigées contre la libre concurrence et le jeu normal du commerce; 2° il agit sur les prix par l'intermédiaire de l'offre ou de la demande; 3° il agit directement sur les prix en les fixant lui-même. Reprenons brièvement ces trois modes d'intervention.

1° Les faits d'accaparement, les manœuvres tendant à provoquer la hausse, ou dans certains cas la baisse des prix, sont, dans la plupart des législations, considérés comme délictueux. En droit français, nous avons l'article 419 du Code pénal, et un texte bien plus récent, issu des embarras économiques de la guerre, l'article 10 de la loi du 20 avril 1916; le premier vise les moyens frauduleux servant à opérer la hausse ou la

baisse des prix au-dessus ou au-dessous du cours qu'aurait déterminé « la concurrence naturelle et libre du commerce »; le second a entrepris de distinguer la spéculation légitime de la spéculation illicite, et définit celle-ci comme n'étant pas justifiée par les besoins de l'approvisionnement de l'opérateur ou par « de légitimes prévisions industrielle ou commerciales » (1).

Il n'y a rien que de légitime, en doctrine, à s'efforcer d'empêcher les accaparements et spéculations tendant à déterminer une hausse artificielle des prix. La concurrence est le postulat fondamental de notre société économique; elle est la force qui met au service du public les producteurs et les commerçants; la société se défend légitimement contre toute atteinte à son principe. Mais l'efficacité pratique de mesures telles que l'article 419 du Code pénal ou l'article 10 de la loi du 20 avril 1916 est, à peu de chose près, nulle. Il est presque impossible de discerner, parmi les opérations commerciales, ce qui est de la spéculation « illicite » et ce qui est de la spéculation « légitime », et même de se faire une idée claire des manœuvres frauduleuses prévues par l'article 419 du Code pénal; la jurisprudence, en cette matière, demeure toujours incertaine et confuse. Au surplus, dans la multiplicité des faits qui agissent sur les prix, la spéculation et les manœuvres, mêmes frauduleuses, ne sont pas quelque chose de bien important (2).

2° Agir sur l'offre de la marchandise — ou dans certains cas sur la demande — est un procédé d'intervention beaucoup plus efficace. Le moyen le plus fréquemment employé d'agir sur l'offre, c'est l'institution de droits de douane sur les marchandises, principalement à l'importation. Frapper d'un droit de douane une marchandise étrangère qui entre, cela tend à en restreindre l'offre et à en relever le prix sur le marché intérieur, et par là à relever le prix de la marchandise nationale similaire. Le procédé est, dans la plupart des cas, efficace; il n'y a pas de doute que, selon la théorie même de la formation des prix, restreindre l'offre d'une marchandise ou grever cette offre de frais supplémentaires, c'est agir sur le prix dans le sens de la

(1) Les dispositions de l'article 10 de la loi du 20 avril 1916 ont été prorogées pour trois ans par la loi de 23 octobre 1919.

(2) Voir une communication de M. Fernand Jacq, à la Société d'économie politique de Paris, séance du 4 juin 1921, sur la spéculation illicite. Cette communication est insérée dans l'*Economiste français*, 1er semestre 1921. Cf., sur la notion de spéculation illicite en matière de loyers, la thèse de M. Xavier Maurice, *La spéculation sur les loyers*, thèse Paris, 1922.

hausse. Est-ce de la bonne politique économique? C'est là une tout autre question (voir t. II, liv. IV).

Dans ces dernières années, il y a eu, en divers pays, des tentatives assez curieuses d'action sur les prix qu'on a appelées du terme barbare de « valorisation ». Une marchandise de grande importance économique pour un pays se vend mal; le marché est encombré, les prix avilis, et ce n'est pas l'effet d'une concurrence étrangère qu'on pourrait arrêter par des droits de douane, mais de la surproduction dans le pays même. La valorisation consiste à restreindre la production, ou à retirer une partie du stock qui pèse sur le marché, afin de relever le prix. L'opération, bien conduite, peut être efficace, puisqu'il est certain que la restriction de l'offre agit sur les prix; elle comporte d'ailleurs certains risques financiers. La valorisation du café au Brésil est l'exemple le plus notable de ces sortes d'opérations (1).

3° L'Etat fixe les prix d'autorité; c'est le procédé d'intervention dans les prix en apparence le plus simple et, aux yeux de bien des gens, le plus énergique; appelons cela la taxation. L'Etat détermine le prix auquel la marchandise sera vendue, prix minimum ou prix maximum; pratiquement, pour les marchandises, c'est de prix maximum qu'il s'agit. Voilà donc le public efficacement protégé : quand une marchandise est trop chère, l'Etat défend de la vendre au-dessus du prix qu'il juge normal. Pour apprécier les raisons d'être et l'efficacité de la taxation, il faut distinguer plusieurs cas.

Il y a un cas où la taxation est la conséquence même des principes économiques. L'Etat ou la commune institue un monopole d'exploitation pour une entreprise : concession de chemin de fer, de tramway, d'adduction et distribution d'eau, de gaz, d'électricité. Le public, privé des garanties de la concurrence, doit avoir celle que confère la taxation; cela est nécessaire pour annuler l'avantage que le monopoleur possède, comme on sait, dans le débat sur les prix. En France, les cahiers des charges, dans ces hypothèses, fixent le tarif maximum que le concessionnaire a le droit de percevoir.

Il y a un autre cas où la taxation est une mesure de police locale, fondée sur la nécessité de maintenir le bon ordre de la rue : taxation du prix des places dans les voitures publiques, du prix des services offerts par les commissionnaires sur la voie

(1) Clerget, *op. cit.;* cf. discussion de la Société d'Économie politique de Paris en avril 1912, *Économiste français*, 1er semestre 1912.

publique, etc. La rue est un lieu peu propre à des débats sur le prix des services de ce genre, et il y a avantage à ce que le public sache d'avance ce qu'il aura à payer.

En dehors des deux cas qui viennent d'être cités, la taxation a été assez souvent appliquée comme remède à la hausse des prix. Nous en avons dans notre histoire nationale des exemples célèbres. Philippe le Bel, en 1304, défendit de vendre le froment plus de 40 sous le setier, les fèves et orges plus de 30 sous, le son plus de 10 sous. La Convention nationale a fait une expérience plus étendue encore de la taxation, dans les années 1793-1794; le décret du 3 mai 1793 taxa les grains et farines, puis une série de décisions analogues furent prises, et enfin le décret du 24 février 1794 donna force exécutoire au « tableau général du maximum de la République française ». Toutes ces mesures avaient pour but de réprimer les manœuvres des accapareurs et autres ennemis de l'Etat, mais elles ne firent que rendre plus malaisée encore l'alimentation populaire (1).

La guerre de 1914, en provoquant sur un grand nombre de marchandises une hausse considérable des prix, a remis sur le tapis la question de la taxation. Lorsque le prix des denrées nécessaires à la vie s'élève, le peuple se tourne vers l'Etat et lui demande de faire cesser ce désordre. Pour ne parler que de notre pays, la législation est entrée largement dans la voie de la taxation, combinée avec le droit de réquisitionner les denrées et marchandises pour les besoins de la population civile (2). La réquisition au prix taxé n'est qu'une forme de la taxation.

Il est certain que si le prix était quelque chose d'arbitraire, ne dépendant que de la volonté des producteurs et des vendeurs, la taxation serait le remède idéal contre la cherté de la vie. Mais le prix dépend, comme nous l'avons vu, des conditions de l'offre et de la demande. Si une guerre comme celle de 1914 fait hausser les prix d'un grand nombre de marchandises, c'est pour

(1) *Nouveau dictionnaire d'économie politique*, v° *Maximum;* Marion, *Histoire financière de la France depuis 1715*, tome III.

(2) De nombreuses lois ont été faites en France, à partir de 1915, ayant pour objet la taxation et la réquisition des denrées et marchandises. Les deux lois dont l'objet est le plus étendu sont celle du 20 avril 1916 sur la taxation des denrées et substances, et celle du 3 août 1917 relative aux réquisitions civiles. Pour le pain et la viande, la taxation est régie par une loi de l'époque révolutionnaire, la loi des 19-22 juillet 1791, complétée par l'article 12 de la loi précitée du 20 avril 1916. Les lois du 20 avril 1916 et du 3 août 1917 n'ont été faites que pour la durée des hostilités.

des raisons sur lesquelles la taxation n'a pas de prise: diminution de la production, accroissement de certaines consommations (par exemple la consommation de la viande aux armées), difficultés de transport, hausse du fret, perte au change sur les importations, baisse de valeur de la monnaie à la suite de la multiplication des monnaies fiduciaires. Il est vrai que la taxation est dirigée contre une autre cause supposée de la hausse des prix, la spéculation, non contre la spéculation « légitime », mais contre la spéculation « illicite » des accapareurs. La loi du 20 avril 1916, en même temps qu'elle soumettait à la taxation un grand nombre de marchandises, a étendu l'application de l'article 419 du Code pénal.

Que le trouble général des conditions économiques mette dans certains cas les producteurs et vendeurs en situation de rançonner le public, qu'il fournisse des occasions de petits monopoles ou quasi-monopoles de fait, cela n'est pas douteux; à ce point de vue la taxation, prudemment maniée, pourrait, dans quelques cas, rendre des services, comme substitut de la concurrence. Mais c'est se leurrer que de croire que, parmi les causes de la hausse des prix, celles contre quoi la taxation a une certaine efficacité comptent pour beaucoup; elles ne sont presque rien dans l'ensemble. Et voici maintenant l'autre côté de la question. En regard du peu d'effets utiles que la taxation peut avoir, il faut considérer les inconvénients qu'elle présente et qui sont très grands.

Un premier inconvénient est de donner à croire au public ou de le confirmer dans la croyance que les prix dépendent de l'Etat. Il y a déjà tant de nuées dans l'esprit de la plupart des gens sur ces questions qu'il est fâcheux de les épaissir encore. Puisque l'Etat est tout-puissant, si les denrées restent rares et chères, c'est sa faute évidemment, et ainsi, pour s'être chargé d'une tâche qu'il ne peut pas remplir, l'Etat forme contre lui un bloc de mécontentement. Un autre inconvénient est que l'instrument de la taxation, même dans les cas où il peut avoir quelque efficacité, est d'un maniement difficile et dangereux : arme à deux tranchants, qui souvent blesse les gens qu'elle devait protéger. Comment savoir quel est le prix que déterminerait « la concurrence libre et naturelle du commerce », le juste prix, le prix normal que la taxation a pour objet d'introduire sur le marché? Les erreurs commises et qui sont presque inévitables ont pour effet de désorganiser le mécanisme de la production et du commerce, d'accroître les difficultés de l'appro-

visionnement et ainsi d'introduire une cause supplémentaire de hausse des prix, bien loin d'écarter les causes déjà existantes. Ce n'est pas encourager le producteur à développer ou seulement à maintenir sa production, ni le commerçant à former et garder les stocks de marchandises nécessaires à un courant régulier d'affaires, que de leur imposer des prix de vente sans relation avec les frais faits, les risques courus, les circonstances économiques, des prix d'ailleurs que peut modifier d'un moment à l'autre une administration peu compétente et docile aux pressions de la rue, et qui ne donnent pas la sécurité nécessaire aux opérations de longue haleine.

Un troisième inconvénient encore est que la taxation supprime ce frein naturel de la consommation qu'est la hausse des prix. Dans l'hypothèse d'une rupture d'équilibre entre la production et la consommation, ce qui est l'effet inévitable d'une guerre prolongée qui retient loin des champs et des usines la plus grande partie de la population mâle valide, la hausse des prix restreint automatiquement la consommation; si ce frein disparaît ou se desserre, le déséquilibre ne peut que s'accroître.

Enfin le dernier inconvénient de la taxation, c'est qu'il est difficile de la faire respecter. Elle est une occasion de fraude, de collusions entre les vendeurs et ceux des consommateurs qui peuvent payer plus que le prix taxé. Il y a le prix officiel et le prix de complaisance, et souvent il ne se trouve de marchandises que pour les personnes disposées à payer celui-ci.

La hausse des prix, dans la plupart des cas où le public réclame la taxation des denrées, et en particulier dans les circonstances nées de la guerre de 1914, est la conséquence et l'expression d'une insuffisance de la production. Le remède n'est pas de taxer les prix, car la taxation, loin de rendre les denrées plus abondantes, en restreint encore la production et l'offre sur le marché. Le remède, il faut le chercher, d'une part, dans les mesures propres à accroître la production, d'autre part, dans le rationnement de la consommation. Le rationnement peut être volontaire, obtenu du bon sens et du bon vouloir des citoyens; il peut aussi, si l'appel à la raison n'est pas assez entendu, être imposé par mesure administrative. De telles mesures de rationnement forcé ne sont pas sans soulever de grandes difficultés pratiques, mais elles ont l'avantage de frapper tout le monde et non pas seulement les bons citoyens, et de pouvoir tenir compte des situations de famille, de l'âge, de la santé, etc... Au point de vue social, le rationnement forcé vaut mieux que

cette sorte de rationnement automatique opéré par la hausse des prix que détermine la concurrence des acheteurs entre eux. La hausse des prix ne rationne que les gens les moins aisés et elle réserve aux plus riches les marchandises raréfiées; or, les sacrifices que la guerre impose doivent être répartis sur l'ensemble de la population, en ne tenant compte que des besoins.

Les inconvénients et les dangers de la taxation sont très grands et si clairs qu'il y a lieu d'être surpris du nombre de partisans qu'elle garde, même parmi les gens qui ne sont pas sans culture. C'est un témoignage éclatant de l'ignorance où sont encore beaucoup d'hommes cultivés des notions économiques les plus simples. Il semble d'ailleurs que, parmi ceux qui approuvent ou réclament des taxations, il y en a qui ne se font guère d'illusions sur ce qu'il y a lieu d'en attendre; mais on veut donner satisfaction à l'opinion de la rue, et, sans doute, on dirait volontiers qu'il faut une taxation pour le peuple.

CHAPITRE VI

LES MOUVEMENTS GÉNÉRAUX DES PRIX

Les prix varient pour des raisons qui sont propres à chaque espèce de biens, puisque chaque espèce de biens a ses conditions propres d'offre et de demande. Mais il y a aussi des mouvements généraux des prix; à toute époque, il est possible de dégager une tendance des prix; tantôt l'ensemble des prix est stationnaire ou à peu près; tantôt il est en hausse et tantôt en baisse. Immobilité, hausse ou baisse de l'ensemble des prix, cela ne veut pas dire de tous les prix, puisque chaque prix a sa destinée propre; il y en a qui, dans les périodes de hausse, sont en baisse, et inversement, et tous ceux qui sont en hausse ou en baisse n'y sont pas à la même allure. Il ne s'agit que d'une résultante de tous ces états particuliers des prix; on se représente aisément un niveau général des prix, dépendant, sans doute, mais distinct de la multiplicité des fluctuations particulières, qui peut s'élever ou s'abaisser.

SECTION I

LA MESURE DES MOUVEMENTS GÉNÉRAUX DES PRIX. LES TABLES DE NOMBRES INDICES

En fait, ce niveau général des prix, comment le constate-t-on? On emploie, depuis la seconde moitié du XIX[e] siècle, le procédé des nombres indices (index numbers) qui consiste à former des tableaux composés d'un nombre de prix assez considérable pour représenter à peu près fidèlement la situation de l'ensemble des prix. Ces prix, on en prend la moyenne, ou plus simplement on les totalise : moyennes ou totaux sont calculés pour les diverses dates choisies comme points de repère, et pour l'une de ces dates, prise comme base, le chiffre obtenu étant ramené à 100, tous les

autres sont exprimés en fonction de 100. Par exemple, les prix considérés pour la période 1891-1900 étant ramenés à 100, on trouvera pour l'année 1904 l'indice 99, pour l'année 1910 l'indice 109, pour l'année 1912 l'indice 119. La lecture des tableaux de nombres indices est donc d'une extrême simplicité.

La technique même du procédé a soulevé de nombreuses controverses, notamment en ce qui concerne le nombre et la nature des marchandises à considérer et le caractère des prix. Combien faut-il faire entrer de marchandises dans les calculs, et quelles sortes de marchandises? Quelles sortes de prix, ceux de gros ou ceux de détail? En fait, les principales tables utilisées s'appliquent à des nombres de marchandises bien différents : depuis une dizaine jusqu'à plusieurs centaines. Plus on fait entrer de marchandises dans le calcul et plus il y a de chances pour que les causes de variations propres à chaque espèce de marchandises s'éliminent en se compensant l'une l'autre et que subsiste seule l'action des causes de variations qui sont le plus générales; mais évidemment les calculs en deviennent plus compliqués et plus longs. On considère le plus souvent les produits de grande consommation, tels que viande, sucre, blé, charbon, métaux, coton, etc., et de préférence les prix de gros, qu'il est plus facile de connaître que les prix de détail. N'y aurait-il pas lieu d'attacher à chaque marchandise un coefficient, afin de tenir compte de son importance dans la consommation? On l'a soutenu et certaines tables de nombres indices ont été dressées d'après ce procédé. Mais la détermination des coefficients est assez arbitraire, et ils ne présentent pas grande utilité; sans doute, il convient de les employer quand on cherche à déterminer les conditions d'existence d'une catégorie de personnes, à dresser par exemple le budget d'une famille ouvrière à diverses époques; quand il s'agit de rechercher les mouvements généraux des prix, tous les prix se valent comme symptômes, quelle que soit l'importance des consommations. On a encore discuté s'il fallait employer la moyenne arithmétique ou la moyenne géométrique; la première, plus aisément maniable, est, en général, préférée (1).

(1) L'*Annuaire statistique de la France* fournit chaque année des tableaux de nombres indices relatifs à divers pays, France, Angleterre, Allemagne, Etats-Unis. On trouvera dans l'*Annuaire*, pour chaque tableau, l'indication des sources. Sur le procédé des nombres indices comme moyen de mesurer les variations de valeur de la monnaie, cf. Dolléans, *La monnaie et les prix* in *Questions monétaires contemporaines*, 1905. En ce qui concerne la France, les statistiques douanières fournissent les éléments de comparaisons des prix

Les mouvements de prix constatés par les tableaux de nombres indices peuvent être dus à des causes très diverses. Tout fait qui modifie sensiblement une situation économique donnée influe sur le niveau des prix : une guerre, des troubles civils, des découvertes donnant l'essor à une production nouvelle, une concurrence extérieure qui déprime une catégorie importante d'exploitations; la crise agricole européenne du dernier quart du XIX[e] siècle, par exemple, a laissé sa trace dans les nombres indices de cette période. Toutefois, parmi les mouvements généraux des prix, il y en a deux sortes qui présentent une importance considérable et sur lesquelles l'attention des économistes s'est portée particulièrement : il y a, d'une part, les mouvements déterminés par les variations qui surviennent dans la valeur de la monnaie; il y a, d'autre part, un rythme assez régulier des prix, ceux-ci envisagés dans leur ensemble s'élevant et s'abaissant à peu près périodiquement. Ces deux sortes de mouvements généraux des prix feront l'objet des deux sections suivantes.

SECTION II

De même que la valeur d'échange des marchandises s'exprime en monnaie, de même la valeur d'échange de la monnaie s'exprime en marchandises; elle peut aussi s'exprimer en une autre monnaie, par exemple la valeur de la monnaie d'or en monnaie d'argent et inversement, comme nous l'avons vu à propos des systèmes monétaires; mais ici nous ne nous occuperons que de la valeur de la monnaie par rapport aux marchandises. La valeur de la monnaie en marchandises, c'est ce qu'on appelle communément son pouvoir d'acquisition. On dit que le pouvoir d'acquisition de la monnaie s'élève ou s'abaisse selon qu'une quantité donnée de monnaie achète une quantité croissante ou décroissante d'une marchandise donnée. L'unité monétaire française, le franc, peut acheter, selon les époques, 1/24, 1/50, 1/70 quintal de blé, et on exprime la même chose en disant que, selon les époques, le quintal de blé se vend 24, 50 ou 70 francs. Le prix

intéressantes. Chaque année, selon la méthode suivie avant la guerre, deux évaluations successives étaient appliquées aux marchandises importées et exportées: d'abord, à titre provisoire, les évaluations faites pour l'année antérieure, puis une fois l'année écoulée, les évaluations définitives. Ces évaluations successives appliquées aux mêmes échanges font ressortir le mouvement des prix d'une année à l'autre.

sert donc à exprimer à la fois la valeur de la marchandise et celle de la monnaie, puisqu'il exprime ces deux valeurs en rapport l'une de l'autre. Quand le prix du quintal de blé passe de 24 à 50, puis à 70 francs, la valeur de la marchandise en monnaie s'élève, et la valeur de la monnaie en marchandises s'abaisse.

§ 1. — Les variations de valeur de la monnaie.

Le prix d'une marchandise quelconque peut varier par suite des variations survenues dans les quantités offertes et demandées de cette marchandise; le blé se vend moins cher quand la récolte est bonne et plus cher quand elle est mauvaise. Le prix peut-il également varier par suite des variations survenues dans la quantité de la monnaie? Cela est certain, et il ne serait pas concevable que la quantité de la monnaie n'eût pas sur les prix une influence analogue à celle de la quantité de la marchandise, si nous la considérons elle-même avec son caractère de marchandise. D'ailleurs, à la prendre dans sa fonction de monnaie, abstraction faite de sa qualité de marchandise (et le raisonnement vaudra alors pour la monnaie de papier comme pour la monnaie métallique), on arrive à la même conclusion. La monnaie est un bon payable sur l'ensemble de la richesse sociale; elle n'est pas en soi un bien propre à la satisfaction de nos besoins; sa valeur n'est faite que de la valeur des biens contre quoi nous pouvons l'échanger; c'est, en un certain sens, une valeur d'emprunt. Si, l'ensemble de la richesse sur quoi les bons sont payables restant de même grandeur, le nombre des bons augmente, comment la part de richesse représentée par chaque bon ne diminuerait-elle pas, et si le nombre des bons diminue, comment cette part n'augmenterait-elle pas?

La constatation d'une influence exercée par la quantité de la monnaie sur sa valeur et sur le prix des autres marchandises est ce qu'il y a d'essentiel dans la théorie dite théorie quantitative. Mais il ne faut pas chercher à formuler cette théorie en des termes d'une illusoire précision, et dire par exemple que les variations des prix sont inversement proportionnelles aux variations survenues dans la quantité de la monnaie. Cette difficulté, d'ailleurs, n'est pas propre à la monnaie; elle se rencontre toutes les fois qu'il s'agit de déterminer l'influence qu'exerce sur le prix l'offre et la demande d'une marchandise quelconque. La mesure dans laquelle les variations survenues dans la quantité de la monnaie influent sur les prix dépend d'éléments très complexes.

1° Tout d'abord, si nous considérons la monnaie métallique elle-même, ce qui importe ce sont les variations du stock monétaire plutôt que celles de la production annuelle des métaux précieux. La production, ou du moins la partie de la production qui n'est pas absorbée par les emplois industriels, se déverse dans le stock existant, et comme celui-ci est déjà très grand, les variations annuelles de la production ne peuvent avoir que des effets atténués; si, dans l'espace de dix ans, la production annuelle de l'or est venue à doubler, il n'en résulte pas que le stock d'or existant dans le monde ait doublé. Le stock varie plus lentement que la production, et c'est là, pour la valeur de la monnaie, un élément de stabilité relative.

2° Le stock monétaire est une notion d'ailleurs difficile à préciser. Ce n'est pas nécessairement toute la monnaie frappée; les réserves que les particuliers font en monnaie d'or et qui, à certaines époques, atteignent des chiffres élevés, sont à l'écart du mouvement des échanges et n'influent pas sur les prix. C'est, d'autre part, plus que la monnaie frappée; les lingots d'or servent de moyens de paiement dans les relations internationales; enfouis dans les caves des banques d'émission, ils servent aussi de gage aux billets qui circulent à leur place; sous le régime de la frappe libre, il y a communication constante entre le stock en monnaie et le stock en lingots.

3° La monnaie circule plus ou moins vite, et son rendement économique comme instrument d'échange dépend de la vitesse de sa circulation. Comme, sur une voie ferrée, wagons et locomotives peuvent s'adapter, par l'intensité accrue ou diminuée de leur circulation, aux variations du trafic, une même quantité de monnaie peut servir à des quantités variables d'échanges.

4° Il y a d'autre monnaie que la monnaie métallique : des billets d'Etat ou des billets de banque, des chèques, des effets de commerce. Il y a d'autres moyens de règlement que les règlements par monnaie; les banques règlent par compensation une masse énorme d'opérations. La monnaie métallique n'est pas le seul instrument d'échange dont le volume puisse influer sur les prix, et les effets des variations dans la quantité de monnaie métallique sont ou accrus, ou atténués, ou compensés par les variations analogues ou inverses dans les quantités ou l'emploi des autres moyens de règlement. Il faut d'ailleurs se garder d'ajouter simplement à la monnaie métallique la somme des autres instruments d'échange; dans une assez large mesure ils ne font que la remplacer dans son office, ou bien elle leur sert de support, de sorte que compter les uns et les autres sans discernement ce serait souvent compter deux fois la même chose. Il y a des circulations fiduciaires avec une solide base métallique, d'autres avec une base étroite et fragile; il se peut que l'accroissement du stock métallique serve à améliorer la qualité des instruments monétaires sans en accroître la quantité.

Ainsi, rien qu'à envisager la monnaie, la question apparaît déjà comme très complexe. Mais la monnaie n'est qu'un des termes du rapport dont l'autre terme est la quantité des échanges effectués, et ce sont les variations de ce rapport qui agissent sur les prix. Or, la quantité des échanges effectués est une notion qu'il est encore plus malaisé de préciser que celle de la quantité de monnaie. Elle ne se confond pas avec la somme totale de la production, car, d'une part, il y a des biens qui ne sont pas produits pour l'échange, et, d'autre part, le même bien est souvent l'objet d'échanges multiples. Il y a des degrés dans la vitesse et l'intensité de la circulation des marchandises comme de la monnaie.

En fait, chez les peuples progressifs, volume de la monnaie et volume des échanges s'accroissent simultanément, mais à des allures presque toujours inégales. Selon que c'est l'un ou l'autre qui s'accroît le plus vite, la valeur de la monnaie tend à s'abaisser ou à se relever. Or les deux mouvements sont l'un et l'autre difficiles à mesurer.

Quelles que soient les complications qui empêchent de traduire en une formule simple l'effet que la quantité de la monnaie exerce sur sa valeur, cet effet est certain; les critiques nombreuses dont la théorie quantitative a été l'objet peuvent bien porter contre telle ou telle des formules qu'on en a données, mais non contre le principe même (1).

L'expérience confirme le raisonnement. Il y a dans l'histoire des prix des mouvements de longue durée qu'il est impossible d'expliquer si l'on ne tient pas compte de l'influence que la quantité de la monnaie exerce sur sa valeur. D'une façon générale, il s'est produit une dépréciation de la monnaie dans l'espace de temps compris entre la première moitié du XIVe siècle et la fin du XIXe, dépréciation non continue d'ailleurs, coupée par des hausses de valeur de la monnaie, qui cependant est telle que, si on représente par 1 le pouvoir d'acquisition de la

(1) Barrault, *Le sens et la portée des théories antiquantitatives de la monnaie*, in *Revue d'histoire des doctrines économiques et sociales*, 1910.

monnaie à la fin de la période, ce pouvoir était de 3,50 au point de départ (1).

Le mouvement des prix, considéré dans de longs espaces de temps, se présente comme dominé, tantôt par une tendance à la hausse, tantôt par une tendance à la baisse, et ces mouvements des prix sur de longues périodes paraissent bien être déterminés par les variations qui surviennent dans le mouvement des stocks monétaires. Ces stocks monétaires s'accroissent constamment, par la production annuelle des métaux précieux, mais ils s'accroissent tantôt plus vite, tantôt moins vite, que ne fait le volume des échanges dans le monde, et c'est là le principe des mouvements généraux des prix.

Le XVIe siècle a été une période de hausse des prix (2). Au XIXe siècle, et ici des données statistiques plus sûres permettent des constatations plus certaines, les mouvements généraux des prix se présentent de la façon que voici : dans une période qui commence en 1810-1815 et qui se prolonge jusqu'en 1848-1849, la tendance est à la baisse; elle est à la hausse ensuite jusqu'en 1872-1874; puis la tendance à la baisse reprend le dessus jusqu'en 1896. Depuis 1896, les prix sont en hausse; en France, l'indice passe de 91 en 1896 à 128 en 1913; dans le Royaume-Uni, de 92 à 128; en Allemagne (Hambourg), de 93 à 123 (1911); aux Etats-Unis, de 90 à 134 (3).

Depuis 1914, la hausse des prix s'est énormément accrue, mais le mouvement qui s'est produit alors ne peut pas être considéré comme la suite du mouvement antérieur à la guerre. L'état des choses économiques au cours de la guerre a vraiment été un terrain de choix pour la culture de ce phénomène qu'est la hausse des prix, et on y trouve réunies et collaborant toutes les causes possibles de hausse : rareté de la main-d'œuvre, affectation à la guerre de la majeure partie des forces productives, destruction matérielle de capitaux, énorme consommation improductive de matières premières et d'outillage, pénurie des transports maritimes, difficulté des transports terrestres et fluviaux dans les régions voisines des lieux où l'on se battait.

(1) De Foville, *op cit.*, 3e part., chap. XVI.

(2) Levasseur, *La révolution monétaire au* XVIe *siècle*, in *Revue d'économie politique*, 1910; Liautey, *La hausse des prix et la lutte contre la cherté de la vie au* XVIe *siècle*, thèse Paris 1921.

(3) *Annuaire statistique de la France*, 33e volume, p. 224*. Sur le mouvement des prix de 1850 à 1910, on consultera l'étude très documentée de M. Lesceure, *Hausses et baisses générales des prix*, in *Revue d'économie politique*, 1912.

De toutes les causes de hausse des prix qui ont agi depuis 1914, la plus énergique a été le désordre monétaire : chez les belligérants d'Europe, l'inflation par le billet de banque ou par le crédit; chez les neutres d'Europe, aux Etats-Unis, au Japon, l'accumulation anormale de l'or.

La hausse des prix depuis 1914 est très inégale selon les pays considérés. En général elle a atteint son maximum en 1920, un peu plus tôt chez certains neutres d'Europe; depuis 1920 il y a un mouvement de baisse, très prononcé dans les pays les moins atteints par la guerre, hésitant et précaire chez d'autres; là où l'on s'est jeté à pleines voiles dans l'inflation, comme en Allemagne, la hausse des prix a nécessairement continué et se développe à mesure que la monnaie de papier va se dépréciant (1).

Les indices des prix de gros étant ramenés à 100 en juillet 1914, on trouve pour les années 1915 à 1921 (juillet) les indices suivants :

FRANCE.

1915	143	1919	356
1916	188	1920	506
1917	273	1921	337
1918	344		

ROYAUME-UNI.

1915	124	1919	242
1916	160	1920	324
1917	209	1921	198
1918	229		

ALLEMAGNE (2).

1915	142	1919	357
1916	152	1920	1363
1917	176	1921	1428
1918	216		

(1) On trouvera, dans chaque numéro du *Bulletin de la Statistique générale de la France*, des indices des prix de gros dans un assez grand nombre de pays (France, Royaume-Uni, Danemark, Norvège, Suède, Allemagne, Suisse; Pays-Bas, Italie, Egypte, Union Sud-Africaine, Indes, Japon, Canada, Etats-Unis, Australie, Nouvelle-Zélande). Dans la même publication ont paru plusieurs études sur le mouvement des prix depuis 1914, notamment : L. March, *Le mouvement des prix de gros depuis* 1914, tome VI; Huber et Dugé de Bernonville; *Le mouvement des prix, du coût de la vie et des salaires en divers pays, de juillet* 1914 *à janvier* 1918, tome VII (*avec complément* dans le tome VIII); Lenoir, *Les valeurs mobilières et la crise de* 1920 (*indices économiques comparés en France et en divers pays*), tome XI.

(2) En Allemagne, par suite de l'inflation croissante, l'indice n'a pas cessé de s'élever; il était de 3,487 en décembre 1921, et de 5,438 en mars 1922.

États-Unis.

1915	101	1919	219
1916	120	1920	262
1917	187	1921	148
1918	198		

Italie (1).

1915	142	1919	395
1916	210	1920	658
1917	331	1921	566
1918	467		

Pays-Bas.

1915	145	1919	297
1916	222	1920	296
1917	286	1921	176
1918	392		

Japon.

1915	100	1919	260
1916	117	1920	252
1917	166	1921	207
1918	204		

Les variations de prix dues au changement de volume de la monnaie de papier sont, en général, brusques et, dans beaucoup de cas, peu durables, parce que ce volume se modifie lui-même très vite. Au contraire, les variations de prix dues à la monnaie métallique ne peuvent être qu'assez lentes; le stock existant de monnaie métallique ne se modifie pas brusquement, sauf en des cas tout à fait exceptionnels. Il en résulte que les mouvements généraux des prix dont la cause est dans le changement de volume de la monnaie métallique sont des mouvements de longue durée; ils ne sont perceptibles qu'observés sur un assez long espace de temps, et il est fort possible que, dans l'intervalle, il y ait des mouvements de plus brève durée allant à l'encontre de la tendance déterminée par la cause monétaire. On en trouvera dans ce chapitre même un excellent exemple avec l'étude du rythme cyclique des prix.

(1) En Italie, l'indice s'est relevé depuis juillet 1921; il était de 648 en décembre 1921, et de 581 en mars 1922.

§ 2. — Les conséquences des variations de valeur de la monnaie et les moyens proposés pour y remédier.

Le fait des variations de valeur de la monnaie a des conséquences étendues, théoriquement et pratiquement. Il en résulte d'abord que la monnaie, dans sa fonction de mesure des valeurs, est un instrument défectueux. Le mètre est une mesure invariable des longueurs, le gramme est une mesure invariable des poids; le franc, ou la livre sterling, ou le mark, ou le dollar, sont des mesures variables de la valeur. Si, d'une époque à une autre, nous constatons que le prix des marchandises a changé, nous ne savons pas si c'est la valeur de la marchandise ou la valeur de la monnaie qui a changé; si le prix est resté le même, il se peut que la valeur de la marchandise ait changé, mais que cela soit masqué par un changement survenu dans la valeur de la monnaie.

Dans l'ordre pratique, ce qui fait l'importance des variations de valeur de la monnaie, c'est que tous les prix ne peuvent pas changer en même temps et au même degré. Si tous les prix, par conséquent toutes les dépenses et toutes les recettes des hommes s'élevaient de 50 p. 100 ou s'abaissaient de 50 p. 100, personne ne serait ni appauvri ni enrichi par les variations de valeur de la monnaie. Mais il n'en est pas ainsi, à cause des liens juridiques où nous sommes engagés. Les revenus de la plupart des hommes sont constitués par des créances de sommes fixes exprimées en monnaie : salaires, gages, traitements, fermages, loyers, intérêt des fonds d'Etat et des obligations industrielles. Si la valeur de la monnaie vient à baisser, le revenu reste nominalement le même, mais en réalité diminue. Parmi ces créanciers de sommes fixes, il y en a pour qui le préjudice n'est que provisoire. Les ouvriers, les employés, ceux des fonctionnaires qui sont politiquement « intéressants » réclament et obtiennent des augmentations de salaire ou de traitement; les gens à honoraires, avocats, médecins, élèvent le taux de leurs honoraires; les propriétaires fonciers, à l'expiration des anciens contrats, en passent de nouveaux à des prix plus hauts. Mais il y en a d'autres pour qui le préjudice est irréparable : créanciers chirographaires ou hypothécaires, rentiers, porteurs d'obligations, dont le capital et le revenu consistent en une somme de monnaie fixée une fois pour toutes, et qui perdent une fraction à la fois de l'un et de l'autre.

La baisse de valeur de la monnaie, qui appauvrit les uns, enrichit les autres. Elle enrichit les débiteurs de sommes fixes : États, sociétés industrielles qui ont émis des obligations, propriétaires qui ont hypothéqué leurs terres ou leurs maisons, tous les entrepreneurs d'industrie, de commerce ou d'agriculture qui paient des intérêts, des salaires, des traitements; c'est pour eux un gain qui, comme tout à l'heure la perte, est, selon les cas, provisoire ou définitif.

De ces mouvements en sens divers, la collectivité n'est ni appauvrie, ni enrichie, du moins si l'on se place à un point de vue purement statistique. Les uns gagnent précisément ce que les autres perdent, et la somme de la richesse sociale ne change pas. Mais toute variation dans la valeur de la monnaie déplace la richesse; elle apporte des gains ou des pertes qui sont pour les individus le fait du hasard; elle trouble plus ou moins gravement les situations acquises; elle est un phénomène social et moral gros de conséquences.

Ne serait-il pas possible d'atténuer ces déplacements de richesse dus aux variations de valeur de la monnaie? Nous pouvons mesurer par la méthode des nombres indices ces variations et il est théoriquement concevable qu'on se serve de cette méthode pour adapter les relations économiques aux variations constatées. Cela pourrait se faire de plusieurs façons. On pourrait, sans toucher à la monnaie, poser le principe d'une révision des contrats portant créance d'une somme exprimée en monnaie. S'il est prouvé, par exemple, que depuis dix ans la valeur de la monnaie a baissé de 25 p. 100, le créancier de 100 devrait recevoir 133, et si la valeur de la monnaie avait haussé de 25 p. 100, il ne recevrait que 80. On pourrait aussi modifier le système monétaire. Le professeur Irving Fisher a proposé de constituer une monnaie de compte fondée sur une quantité fixe de certains biens déterminés; le dollar (ou toute autre unité monétaire), au lieu d'être défini par un poids d'or, le serait par le pouvoir d'acheter tels ou tels biens, et le poids du métal correspondant à l'unité monétaire varierait avec la valeur du métal au lieu d'être immuable comme aujourd'hui (1). On pourrait encore proposer que l'Etat entreprît de proportionner la monnaie au volume des échanges, de façon que le rapport entre ces deux

(1) Irving Fischer, *La hausse actuelle de la monnaie, du crédit et des prix*, in *Revue d'économie politique*, 1913. Du même auteur, *The purchasing power of money*, New-York, 1911.

quantités ne variât pas : soit en réglant lui-même la frappe de la monnaie d'or, la seule monnaie véritable, au lieu de la laisser libre comme elle l'est maintenant, soit en remplaçant la monnaie métallique par une monnaie de papier qui serait émise selon les besoins de la circulation.

Ces divers systèmes, et d'autres encore, sont théoriquement concevables, mais des solutions si éloignées des pratiques actuelles n'ont aucune chance de passer dans les faits. Conférer à l'Etat le soin de régler les quantités convenables de monnaie, c'est lui supposer une science et une sagesse qu'il n'a pas, et ce serait aussi lui faire le plus détestable cadeau, car il y a des gens qui ont intérêt à ce que la quantité de monnaie augmente, d'autres à ce qu'elle diminue, et la question se réglerait, non d'après l'intérêt général, mais par le hasard des scrutins et la loi des majorités. Instituer le principe de la révision des contrats ou celui de l'unité de compte représentée par un poids d'or variable, c'est faire aux méthodes qui nous servent à mesurer la valeur de la monnaie une bien grande confiance, qu'elles ne méritent pas complètement; à les supposer même excellentes, leurs résultats s'imposeraient-ils avec une telle évidence qu'on puisse les faire accepter par tous les gens que cela léserait?

SECTION III

L'examen des tableaux de nombres indices fait apparaître un rythme des prix enfermé dans des périodes qui ne sont pas de durée identique, mais qui, au cours du XIXe siècle, ne s'éloignent pas beaucoup d'une dizaine d'années (sept-onze ans); dans chacune de ces périodes, il y a une phase de hausse des prix et une phase de baisse, et ainsi un mouvement assez régulier d'oscillation se déroule sans cesse, à travers les mouvements propres à chaque catégorie de prix et à travers les mouvements de plus longue durée qui peuvent animer l'ensemble des prix à certaines époques.

L'attention des économistes ne s'est pas portée de prime abord sur ce rythme des prix; elle a été pendant longtemps retenue par les phénomènes qui se produisent au moment du passage de la hausse à la baisse, à l'intersection des deux phases. Il se produit à ce moment-là des troubles économiques, parfois d'une extrême intensité : chute brusque des prix, paniques de bourse, écroulement de maisons de banque et d'entreprises industrielles,

bref ce qu'on appelle une crise. Ramenées périodiquement par le rythme des prix, ces crises ont frappé vivement l'attention, et c'est en les étudiant que l'on a été conduit à apercevoir nettement le rythme même.

§ 1. — Les crises économiques. L'indétermination du terme « crise ».

Il n'y a pas de mot dans le langage économique qui ait un sens moins défini que celui de crise. On l'applique à tout ce qui paraît être une perturbation de l'état économique considéré comme normal; prétendre décrire les crises en général, c'est comme si l'on voulait décrire les maladies en général. Il y a des crises de toute nature et de toute origine.

Des faits qui ne sont pas d'ordre économique peuvent déterminer des crises; il n'y en pas d'exemple plus saisissant que la guerre. Une grande guerre entre deux ou plusieurs peuples, par le ralentissement ou l'arrêt qu'en éprouve la production, par ce qu'elle coûte en vies humaines et en biens matériels, ne peut pas ne pas jeter une perturbation profonde, de durée plus ou moins longue, dans l'état économique, et le trouble s'étend même aux pays neutres.

Dans l'ordre des faits économiques, il y a bien des causes possible de crise, et il serait difficile de les classer rigoureusement. On en citera ici quelques-unes seulement.

1° Les productions agricoles, dépendant étroitement des conditions climatériques, sont sujettes à de brusques et intenses variations. Il en résulte des crises de déficit ou de surabondance, les premières atteignant les consommateurs et les secondes les producteurs. Les premières ont été longtemps les plus redoutées: une mauvaise récolte amenait la disette; assurer l'approvisionnement alimentaire, notamment en céréales, était alors une des préoccupations essentielles de l'Etat. L'Etat moderne, très sensible aux intérêts des producteurs agricoles, redoute avec eux la surabondance et s'efforce par divers moyens de leur assurer de bons prix pour le débit de leurs denrées. La guerre de 1914, toutefois, avait ramené pendant sa durée l'ancienne mentalité et remis au premier plan le souci de l'approvisionnement national.

2° Les variations dans la quantité, la nature, la valeur de la monnaie, déterminent aussi des crises. Accroissement ou diminution de la monnaie métallique; dans les régimes bimétallistes, refoulement d'une monnaie par une autre, de la monnaie d'argent par la monnaie d'or ou inversement, comme cela s'est produit en France à diverses époques; substitution de la monnaie de papier à la monnaie métallique, ou retour de celle-ci; tous ces faits sont de nature à troubler les relations économiques existantes, et dans certains cas très profondément.

3° Il y a des crises de bourse et qui sont parmi les plus violentes : crises qui naissent des excès de la spéculation sur les valeurs mobilières ou sur les marchandises. Un mouvement de spéculation porte certaines catégories de titres ou de marchandises à des cours artificiels, puis c'est l'effondrement, avec des ruines retentissantes et souvent des répercussions étendues sur tout l'organisme économique pendant un temps plus ou moins long.

Voilà quelques exemples, mais prétendre énumérer tous les faits économiques pouvant déterminer des crises, ce serait énumérer tous les faits économiques notables. Toutes les fois qu'une situation économique donnée vient à changer d'une façon sensible, et alors même que dans le changement le bien l'emporte sur le mal, il y a trouble dans les relations existantes, souffrances plus ou moins prolongées dans une partie de la population, crise par conséquent. La mise en valeur des pays neufs et l'amélioration des transports apportent aux vieux pays, avec des occasions d'enrichissement, des concurrences redoutables : ce qu'on a appelé en Europe la crise agricole, qui couvre à peu près le dernier quart du XIX[e] siècle, a été déterminée par cette concurrence. Tout progrès technique engendre des crises; l'introduction de la machine à vapeur dans l'industrie, la construction des chemins de fer, en ont causé de fort graves. Il en est de même de tout changement considérable dans la demande et la consommation. Dans nos sociétés mouvantes et progressives, on pourrait bien dire que la crise est l'état normal des choses.

§ 2. — Les crises générales et périodiques de surproduction.

Parmi toutes ces crises si diverses, il y en a eu depuis le deuxième quart du XIX[e] siècle qui ont fixé l'attention par des caractères particuliers, par leur généralité et par une périodicité assez apparente : des commotions violentes ébranlant tout l'organisme économique, terminant une période de prospérité et suivies d'une période de dépression (1).

(1) Ouvrages à consulter: Aftalion, *Les crises périodiques de surproduction*, 2 volumes, 1913; Lescure, *Des crises générales et périodiques de surproduction*,

La première de ces crises a éclaté en Angleterre en 1825. Elle fut précédée d'un essor des affaires qui dura environ trois années, avec des prix élevés, avec la fondation de nombreuses sociétés et une hausse énorme à la bourse sur certains titres, notamment les action de mines. En 1825, effondrement des prix; la baisse atteignit, pour certaines marchandises, de 30 à 60 p. 100; encombrement des entrepôts et magasins par les marchandises invendues. Il y eut une violente contraction du crédit, des chutes de banques, une panique à la bourse et dégonflement des cours des valeurs. La dépression qui suivit dura jusqu'en 1830. L'Angleterre, où la première crise de ce genre se produisait, était aussi le pays parvenu le premier au stade de la grande industrie du type moderne.

Des crises du même genre se sont produites au cours du XIX[e] siècle dans tous les pays où la technique industrielle moderne s'est développée, et cela avec une assez grande régularité, la distance entre deux crises étant en général voisine de dix années; cette régularité toutefois s'atténue beaucoup à partir du dernier tiers du XIX[e] siècle. La dernière crise du type classique a été celle de 1907; elle a revêtu aux Etats-Unis un caractère d'extrême violence. Depuis 1907, il y a eu d'abord une dépression, des prix en baisse; puis à partir de 1909 la hausse des prix a recommencé, avec une allure d'ailleurs irrégulière, et elle a atteint le point culminant en 1912. Les guerres qui se sont produites depuis 1912, et surtout la guerre mondiale de 1914, ont jeté tant de trouble dans les relations économiques que la période où nous sommes doit être tenue pour tout à fait anormale et que le rythme des prix ne s'est plus déroulé selon le mode accoutumé.

Après la cessation des hostilités une phase d'activité économique intense et fiévreuse s'est ouverte. Il y avait tant de ruines à réparer, tant de richesses à reconstituer, un tel épuisement des stocks, un tel appétit de jouissances chez les hommes enfin délivrés de la guerre, qu'il semblait que pour de longues années la production eût devant elle un espace libre illimité. La hausse a pris à ce moment une allure désordonnée; on se hâtait d'acheter, parce que les prix d'aujourd'hui allaient sûrement être dépassés par ceux de demain; les vendeurs ne pou-

2[e] édit., 1910; Tougan-Baranowsky, *Les crises industrielles en Angleterre*, traduction française, 1913; Bouniatian, *Les crises économiques*, traduction française, 1922.

vaient pas satisfaire toutes les demandes et faisaient la loi aux acheteurs. A la bourse, c'était le cours des actions s'élevant par de grands bonds subits; dans les banques, des crédits faciles et que la hausse continue des prix faisait de plus en plus amples. Phase de hausse des prix, de spéculation, de confiance, d'illusion, qui offre bien les traits connus des phases qui précèdent les crises. Dès la fin de 1919 au Japon, dans le courant de 1920 chez les autres peuples, la crise a éclaté, et depuis lors le monde est en état de dépression économique. L'état actuel de dépression est bien plus grave et sera plus difficile et long à guérir que celui qui suivait les crises d'avant la guerre.

Il faut nous accoutumer à l'idée que l'Europe sort affaiblie et malade d'une guerre qui a duré plus de quatre ans et qui a fait d'immenses destructions. Par là s'explique le caractère exceptionnel de la dépression actuelle. Ce n'est pas de la simple remise en marche d'un mécanisme demeuré intact qu'il s'agit; il faut que l'Europe s'accommode à une situation nouvelle. Les conditions économiques antérieures ont été bouleversées par les ruines de la guerre, par les vides creusés dans les populations. Dans ce qui était la communauté économique d'avant la guerre, il y a des peuples manquants, comme la Russie; il y a des nouveaux venus, comme les pays successeurs de l'Autriche; les frontières ont changé, et le commerce international ne peut plus couler dans le même lit qu'avant la guerre. Une autre cause de trouble durable est la rude nécessité de réajuster les coûts de production aux facultés d'achat du consommateur. Les entreprises industrielles avaient pris l'habitude de travailler pour un client, l'Etat, qui payait n'importe quels prix, et pour un public qui, induit en illusion par la hausse artificielle de beaucoup de revenus exprimés en monnaie dépréciée, avait perdu le sens exact de sa puissance d'achat et toute habitude d'épargne. Il faut maintenant que les entreprises, pour ne pas périr, révisent sévèrement tous les éléments de leurs prix de revient. L'anarchie monétaire persistante est aussi la source de difficultés sans cesse renaissantes. Soit que l'inflation continue à se développer, ce qui est le cas de l'Allemagne et de l'Autriche, soit qu'on ait entrepris de rendre à l'unité monétaire sa valeur d'avant la guerre, dans les deux cas se développent des phénomènes qui nous emportent loin d'un état normal des choses. Enfin la situation politique de l'Europe est demeurée trouble; l'inquiétude du lendemain est dans les esprits. Alors qu'une ferme unité de vues des Alliés vainqueurs eût été nécessaire pour donner de la consis-

tance au nouvel état des choses, l'Angleterre n'a travaillé qu'à les diviser pour régner, ouvrant ainsi au désir de revanche de l'Allemagne des possibilités d'action qui sont une menace pour la paix de l'Europe. Tout cela rend plus difficile encore la reconstitution économique (1).

Il y a donc, dans la crise qui s'est déclanchée en 1920, des éléments exceptionnels et tels qu'on ne peut pas la considérer comme reproduisant le type classique du phénomène. Si l'on en fait abstraction et qu'on se réfère aux crises qui se placent entre 1825 et 1907, on voit qu'elles présentent trois caractères essentiels. Elles sont, comme on l'a déjà dit, sensiblement périodiques. Elles sont générales : en ce sens d'abord qu'elles atteignent sinon toutes les catégories de l'activité économique, du moins les principales, avec, toutefois, une exception très importante qui est l'agriculture, et qu'elles ont pour conséquence une baisse du niveau moyen des prix; en ce sens aussi que, se formant d'abord dans un pays, elles atteignent par répercussion, mais inégalement, tous les peuples parvenus à un haut degré de développement économique et ayant entre eux des relations suivies. Enfin, durant le temps même de la crise et de la dépression qui suit, les entrepreneurs éprouvent de grandes difficultés à vendre leurs marchandises; ils ne trouvent pas de débouchés suffisants, d'où baisse des prix : ce que l'on explique en disant qu'il y a une crise de surproduction.

Dans ce phénomène, ce qui a tout d'abord retenu l'attention, cela a été la crise elle-même, le moment où la cassure se fait dans le mouvement des prix, la tempête économique qui se déchaîne alors. Mais la crise n'est pas l'essentiel du phénomène; s'il y en a encore de très violentes, comme celle de 1907 aux Etats-Unis, il y en a qui sont très atténuées. En France et en Angleterre, à partir des dernières années du XIX[e] siècle et jusqu'en 1914, il n'y a plus, à proprement parler, de crises, mais seulement une alternance de phases d'essor et de phases de dépression, de hausse et de baisse du niveau moyen des prix. C'est ce rythme déjà indiqué que nous allons maintenant étudier.

(1) Sur la crise de 1920 et la dépression économique qui l'a suivie, on consultera: Lenoir, *Les valeurs mobilières et la crise de* 1920, in *Bulletin de la Statistique générale de la France*, tome XI; BARON MOURRE, *La crise de 1920-21 et ses causes*, in *Revue d'économie politique*, 1921; Baudin, *La crise économique jugée par les banquiers anglais*, ibidem 1921; J. Loriot, *Les causes et l'évolution de la crise d'après les banquiers français*, et *Les causes de la crise d'après les producteurs français*, ibidem, 1922; Lescure, *La baisse des prix et ses problèmes*, 1921.

§ 3. — Le rythme prospérité-dépression; ses répercussions sur toutes les parties de l'organisme économique.

Le développement économique, depuis l'avènement de la technique moderne, est divisé en cycles comprenant une phase de hausse et une phase de baisse. La première traduit une insuffisance relative de l'offre des marchandises, la seconde un surplus relatif de cette offre : disons une sous-production et une surproduction alternées. A se placer au point de vue de l'entrepreneur, qui désire des prix en hausse, la première phase est la prospérité et la seconde est la dépression.

La durée de ces cycles varie entre sept et onze ans, la moyenne, depuis la seconde moitié du XIX[e] siècle, étant d'un peu plus de huit ans; mais il faut, comme toujours, prendre garde que l'usage des moyennes donne au phénomène une régularité apparente supérieure à celle qu'il a en réalité. En fait, il y a entre les cycles successifs beaucoup de diversités. Diversité pour ce qui est de leur durée totale. Diversité aussi pour ce qui est de la longueur comparée des deux phases : tantôt c'est la phase de hausse qui est la plus longue, et tantôt c'est la phase de baisse; les différences sont considérables, la longueur de chaque phase pouvant aller de un-deux ans à sept-huit ans. Diversité encore pour ce qui est de l'intensité des oscillations des prix dans chaque cycle. Si on calcule, au moyen des tables de nombres indices, les maximum et les minimum successifs des prix, on trouve entre eux des écarts qui tantôt sont considérables et tantôt modiques. Enfin, il y a des cycles où c'est la hausse qui est très sensible et la baisse qui l'est peu, d'autres cycles où c'est l'inverse, et à l'intérieur de chaque cycle les mouvements soit de hausse, soit de baisse n'ont pas une allure continue et uniforme : représentés graphiquement, ces mouvements donnent le plus souvent des courbes assez irrégulières.

Chacun des cycles successifs prospérité-dépression a donc sa physionomie propre; deux cycles ne sont jamais tout à fait identiques, et cela rend les prévisions, dans la pratique des affaires, à peu près impossibles. A l'action d'une cause générale qui détermine le mouvement rythmique vient se mêler tout l'imprévu, l'accidentel, l'inexpliqué de la vie économique.

Parmi les faits de nature à influer sur l'évolution du cycle prospérité-dépression, il y a notamment les mouvements de longue durée des prix. Les prix, pour de longues périodes, subissent des mouvements généraux de hausse ou de baisse, dus en

général aux variations de valeur de la monnaie. Par exemple, dans la période 1850-1873, la tendance générale des prix a été à la hausse; puis, elle a été à la baisse jusque vers les dernières années du XIXe siècle, et depuis ce temps elle est de nouveau à la hausse. Les cycles prospérité-dépression portent la marque de la période de longue durée où ils sont compris. Quand le cycle est enveloppé dans un mouvement de hausse de longue durée, la phase de hausse y gagne en durée et en intensité, la phase de baisse y perd; c'est l'inverse quand le cycle est enveloppé dans un mouvement de baisse de prix.

C'est le niveau moyen des prix qui est en hausse ou en baisse selon la phase du cycle; ce ne sont pas tous les prix. Il y a des catégories de prix qui ne sont que peu et indirectement sensibles au rythme cyclique, et cela est vrai surtout des produits agricoles. Les prix des produits agricoles ont leurs fluctuations propres, qui proviennent principalement des conditions climatériques. C'est seulement par répercussion que ces prix subissent l'action du rythme cyclique, la demande des produits agricoles s'accroissant dans les phases de prospérité et diminuant dans les phases de dépression (1).

Parmi les prix des autres produits, il y a des distinctions à faire. Il y a deux groupes de prix très sensibles à l'action du rythme cyclique : les matières premières et au premier rang parmi celles-ci les matières métalliques, fer, cuivre, fonte, etc...; les installations et l'outillage, ce qu'on appelle parfois les capitaux fixes. Quant aux biens de consommation, il y a des industries où l'action du rythme est très sensible et d'autres où elle ne l'est pas.

Le rythme cyclique, hausse et baisse des prix, se traduit en répercussions de toutes sortes sur les diverses parties de l'organisme économique. Celles qui se font sentir dans les banques ou dans les bourses de valeurs ou de marchandises sont particulièrement remarquables.

Dans les banques, l'activité industrielle, caractéristique des phases de hausse des prix, détermine les faits suivants : accroissement du portefeuille d'effets de commerce, hausse du taux de

(1) Stanley Jevons avait proposé une explication des crises générales périodiques qui en trouvait la cause dans les mouvements des récoltes, et qui rattachait ceux-ci aux variations de l'activité solaire se manifestant par les taches plus ou moins nombreuses du soleil. Cf. W.-H. Beveridge, *British exports and the barometer*, in *Economic Journal*, 1920, et *Weather and Harvest cycles*, ibidem, 1921.

l'escompte, diminution de l'encaisse métallique, accroissement de l'émission des billets de banque. En effet, le volume accru des affaires donne lieu à la création de plus nombreux effets de commerce qui sont présentés à l'escompte; ces opérations dégarnissent l'encaisse métallique et provoquent, de la part des banques d'émission, la mise en circulation de quantités supplémentaires de billets; le taux de l'escompte hausse, soit parce que l'accroissement des demandes d'escompte fait hausser le prix de l'opération, soit parce que les banques trouvent dans cette hausse le moyen de réfréner l'appel au crédit et de défendre leurs encaisses.

Au moment où éclate la crise qui sépare les deux phases du cycle, la demande de moyens de règlement, monnaie métallique ou billets, atteint le plus haut degré d'intensité. Puis, dans la dépression qui suit, le ralentissement des affaires se traduit par des faits contraires à ceux de la phase de hausse : diminution du portefeuille d'effets de commerce, baisse du taux de l'escompte, accroissement de l'encaisse, diminution de la circulation fiduciaire (1).

Dans les bourses de valeurs ou de commerce, les phases de hausse des prix sont propices à la spéculation. Comme les entreprises font alors de grands bénéfices, les actions des sociétés deviennent une matière merveilleuse à des campagnes de hausse; leurs cours sont poussés à un niveau qui souvent dépasse ce qu'expliquerait raisonnablement la prospérité présente, et souvent aussi des sociétés qui n'ont encore que des espérances à offrir trouvent auprès du public la même faveur que celles qui s'appuient sur de solides réalités. C'est, par contre, la période où les placements en valeurs à revenu fixe, fonds d'État ou obligations, sont relativement peu recherchés et peu chers. Le contraire se présente dans la phase de baisse des prix.

Les faits qui se passent, au cours de la phase de hausse des prix, dans les milieux de la banque et de la bourse, expliquent la crise proprement dite. Abus du crédit ou défectuosité de l'organisation bancaire, fièvre de spéculation à la bourse, c'est pour cela que le passage de la phase de hausse à la phase de baisse des prix est accompagnée de troubles graves, de ruines retentissantes, et prend dans certains cas l'aspect d'une catastrophe économique.

(1) Cet aspect de la question a été vivement mis en lumière par Juglar, *Des crises commerciales et de leur retour périodique en France, en Angleterre et aux États-Unis*, 2e édit., Paris, 1889. Cf. March, *Mouvements du commerce et du crédit, mouvement ouvrier, en relation avec le mouvement des prix*, in *Bulletin de la statistique générale de la France*, t. I.

Le rythme prospérité-dépression fait sentir son influence sur le revenu de larges catégories de gens. Les revenus qui subissent le plus cette influence sont les profits d'entreprise. Les variations des profits selon les phases du cycle sont très fortes et dépassent celles des prix. Sans doute, dans la phase de hausse, si le prix de vente s'élève, le coût de production s'élève aussi; mais certains éléments en sont relativement immobiles, et, d'ailleurs, même si prix de vente et coût de production grandissent dans la même proportion, leur écart absolu s'accroît, d'où hausse du profit; inversement, dans la phase de baisse, le prix de vente s'abaisse plus que le coût de production, et le profit diminue.

Les salaires subissent aussi l'influence du rythme cyclique (1); mais il faut tenir compte du mouvement de longue durée qui, depuis le milieu du XIX[e] siècle, élève le niveau moyen des salaires. Ce mouvement contrecarre la tendance à la baisse de la phase de dépression, de sorte qu'il peut arriver que dans cette phase le salaire demeure stationnaire, peut-être même dans certains cas qu'il s'élève. Ce qui résulte de la combinaison du rythme cyclique avec le mouvement de hausse de longue durée, c'est que cette hausse se fait sentir surtout dans les phases ascendantes des cycles successifs, qu'elle se ralentit, s'arrête ou bien est remplacée par une baisse légère dans les phases descendantes.

C'est moins par les variations des salaires individuels que par celles du chômage que la classe ouvrière, considérée dans son ensemble, subit l'influence du rythme prospérité-dépression. Le chômage atteint son point le plus bas dans la prospérité, et son point le plus haut dans la dépression; le total des sommes distribuées à titre de salaire varie ainsi beaucoup plus que les salaires individuels.

L'intérêt, comme le salaire, suit les variations cycliques : la prospérité tend à élever le taux de l'intérêt, et la dépression à l'abaisser. Cela peut être constaté par les variations du cours des valeurs mobilières, principalement des valeurs à revenu fixe, dont le cours varie en sens inverse des variations du taux de l'intérêt. Mais pour l'intérêt comme pour les salaires il faut tenir compte des tendances à la hausse ou à la baisse qui persistent pendant des périodes plus longues que le cycle prospérité-dépression et qui rendent parfois difficilement saisissable l'action du rythme cyclique.

(1) Voir sur ce point les statistiques réunies par Aftalion, *op. cit.*, t. I, liv. II.

Sur beaucoup d'autres faits économiques, l'action du rythme cyclique pourrait être suivie. On notera seulement l'influence qu'il exerce sur la tenue générale de l'industrie. Les périodes de prospérité sont marquées par un relâchement sensible dans la conduite des opérations économiques : moindre vigilance des entrepreneurs à comprimer les frais de production, moindre disposition des salariés à travailler énergiquement. Il y a dans ces périodes un certain gaspillage de travail et de capital. Le coût de production tend à s'accroître, non pas seulement à raison de la hausse générale des prix, mais parce qu'il y a dans la conduite des entreprises une économie moins stricte. Dans les périodes de dépression, au contraire, l'industrie procède à une sorte d'examen de conscience. En présence de la baisse des bénéfices, il y a nécessité de reviser les prix de revient, de comprimer les dépenses, de rechercher toutes les améliorations techniques possibles. Ces périodes de dépression sont donc d'une certaine manière salutaires.

§ 4. — L'explication du rythme cyclique. Sous-production et surproduction.

Le rythme cyclique prospérité-dépression et la crise qui marque l'intersection des deux périodes sont des phénomènes dont la description est aujourd'hui assez complète; mais leur explication a soulevé et soulève encore certaines difficultés.

En s'attachant aux notions les plus simples de la théorie des prix, on se trouve naturellement conduit à l'idée que la hausse des prix est le symptôme d'une production qui ne suffit pas à la demande, que la baisse des prix est, au contraire, le symptôme d'une surproduction. Et cela est bien d'accord avec les sentiments exprimés dans les milieux d'affaires. Dans la phase de hausse, la clientèle afflue, les carnets de commandes sont pleins, c'est le consommateur qui court après le producteur et qui doit subir ses conditions; dans la phase de baisse, c'est la situation inverse, et les entrepreneurs de s'écrier qu'on produit trop, qu'on ne peut plus vendre; ils ont la sensation d'un engorgement général du marché.

La notion de sous-production, de production qui ne suffit pas à couvrir la demande, n'a pas été contestée; celle, au contraire, de surproduction a soulevé des difficultés théoriques dont il sera parlé plus loin. Il ne s'agit, pour le moment, que de préciser le sens de cette surproduction. Il ne peut pas y avoir de surpro-

duction absolue, au moins pour la plupart des marchandises; le besoin social est très extensible; beaucoup d'hommes ne consomment de la plupart des biens que des quantités inférieures à celles qu'ils voudraient consommer et consommeraient si leurs ressources étaient plus grandes. Dans le même temps que les producteurs se plaignent de ne pas vendre, il y a une foule de gens qui voudraient bien acheter, mais qui n'achètent pas faute d'argent. La surproduction n'existe qu'en ce sens qu'il y a trop de marchandises pour la demande au prix déterminé par les conditions de la production; le prix au-dessous duquel les producteurs estiment ne pas pouvoir vendre sans perte étant, par exemple, de 20, la demande à ce prix de 20 est inférieure à l'offre; mais elle lui serait égale et même supérieure si le prix descendait à 18. Voilà en quel sens il peut y avoir surproduction.

Cette alternance de surproductions et sous-productions qui se traduit par les mouvements alternés des prix, comment s'explique-t-elle? Un premier degré d'explication est d'y voir l'effet d'un rythme général qui gouverne l'activité humaine, l'effet de la disposition où sont les hommes, pris en masse, à passer de l'engouement au découragement, de l'optimisme au pessimisme, disposition qui se manifeste dans tous les ordres de l'activité humaine, dans l'ordre de la pensée et dans l'ordre de l'action; nous nous mouvons par saccades, selon une ligne brisée plutôt que selon une ligne droite.

Toutefois ce fait psychologique général, dont l'influence est incontestable, ne suffit pas à expliquer le rythme des prix et de la production. Il est de tous les temps, tandis que le phénomène économique qu'il s'agit d'expliquer, avec les caractères que nous lui avons vus, est un phénomène contemporain qui date d'un siècle à peine; d'autre part, il rendrait malaisément compte de la régularité assez grande du rythme économique. Il faut donc pousser plus loin l'explication. La disposition où sont les hommes à passer de l'optimisme au pessimisme trouve un point d'appui dans certains faits techniques de l'économie moderne. Il y a trois de ces faits qui sont éminemment propres à rendre compte du défaut de concordance entre la production et la consommation et du rythme des prix.

a) D'une part, le marché moderne, agrandi par les facilités de transport, devenu pour les principaux produits un marché international, est complexe et changeant; les producteurs ne travaillent pas pour des besoins limités, connus d'avance, mais pour des besoins qu'il faut prévoir et qui se modifient avec une ex-

trême rapidité. Dans ces prévisions nécessaires les chances d'erreur sont grandes.

b) D'autre part, les biens de consommation, du moins les principaux d'entre eux, ne sont produits qu'au moyen d'un outillage compliqué, coûteux, qu'il faut commencer par créer avant de pouvoir satisfaire les besoins qui se manifestent sur le marché. La constitution du capital sous forme d'outillage est un détour nécessaire dans l'œuvre de la production, et souvent un long espace de temps sépare le moment où le développement du capital paraît nécessaire et le moment où le capital nouveau pourra entrer en action. Ces longs délais sont propres à faciliter les erreurs d'appréciation.

c) Enfin le mécanisme si étendu et si perfectionné du crédit, les facilités données à la spéculation par l'organisation des bourses de valeurs et de marchandises, contribuent à créer des situations économiques où la crise se déchaînera, à outrer l'optimisme de la phase de prospérité, puis le pessimisme de la phase de dépression. Le crédit, si on s'attache moins aux procédés juridiques qui servent à le réaliser qu'à son essence économique, c'est l'échange de biens présents contre des biens futurs. L'entrepreneur qui fait appel au crédit obtient la disposition de certains biens présents et promet en échange des biens futurs, sous forme d'intérêts, de dividendes, de profits. La technique moderne du crédit a beaucoup facilité cet échange de biens présents contre des biens futurs, mais ce sont des opérations aléatoires.

Nous pouvons maintenant comprendre assez bien la marche des choses. Dans une société progressive, où les besoins se développent, il faut accroître le capital outillage, fonder des entreprises nouvelles, augmenter la capacité de production des anciennes, étendre les moyens de transport. Cela demande du temps et, durant ce temps, le développement des besoins maintient une situation favorable aux producteurs; période de hausse des prix, d'optimisme, de confiance dans la durée de cet état de choses. Le crédit est facile; les fondateurs d'affaires trouvent de l'argent pour les bonnes entreprises et même pour les médiocres; à la bourse s'envolent les cours des actions industrielles; la hausse des profits, des salaires, de l'intérêt, incite la plupart des hommes à dépenser largement, à dépenser presque tout leur gain, parfois plus que leur gain, à anticiper sur un accroissement espéré de ressources, et ainsi la vague de prospérité court sur toute l'étendue de la production.

Cependant le capital outillage s'accumule et permet de livrer à la consommation des quantités croissantes de biens. Décidé et mis en chantier dans la période où la production ne suffisait pas à la consommation, le risque est que ceux qui l'ont commandé aient vu trop grand; chaque entrepreneur a voulu se tailler sa part dans une prospérité qui ne paraissait pas devoir finir, et voici maintenant qu'un capital surabondant déverse sur le marché plus de marchandises que le public n'en peut absorber à un prix rémunérateur pour les producteurs. Le crédit, en se développant, est devenu plus fragile. C'est un haut édifice sur une base étroite; la spéculation a d'ailleurs miné le terrain. La situation est grosse de la crise imminente, qu'un incident parfois va suffire à déchaîner. Si la sagesse relative de la période de prospérité permet d'éviter la crise, tout au moins c'est la dépression, la baisse des prix déterminée par la surproduction des biens de consommation. Durant la dépression, le crédit s'assainit, les entreprises mal conçues ou mal conduites s'éliminent, la formation du capital outillage se ralentit; puis, peu à peu, les besoins et la demande continuant à s'accroître, ce qui est normal dans les sociétés progressives, il se forme un découvert, les moyens de production se révèlent de nouveau insuffisants et l'on est au seuil d'une nouvelle période de prospérité. Ainsi se déroule le rythme économique, avec, d'ailleurs, tout ce qu'y peut apporter de perturbation et d'imprévu la vie universelle. Le fonds, c'est un défaut d'ajustement entre les biens de production et les biens de consommation; tantôt les premiers sont en quantité insuffisante, eu égard à ce que le public pourrait absorber des seconds, et tantôt ils sont en quantité surabondante. Le crédit et la spéculation amplifient ce rythme et à l'intersection des deux périodes font naître la crise.

Les conditions de la formation de ce rythme économique se trouvent dans ce qu'on peut appeler la technique capitaliste, dans l'accumulation d'un capital outillage considérable. Ainsi s'explique que l'alternance régulière des phases de prospérité et de dépression et les crises périodiques soient des phénomènes récents qui ne remontent pas au delà du second quart du XIXe siècle; aujourd'hui encore, c'est dans les industries à technique fortement capitaliste que le rythme se forme, et s'il s'étend aux autres c'est par l'effet de la solidarité qui lie toutes les parties de l'organisme économique.

Dans une assez large mesure, le rythme économique a un caractère international; les tableaux de nombres indices permettent de constater une concordance assez forte dans les mouvements des prix chez les principaux peuples industriels. Cependant, il y a des divergences, soit au point de vue de l'intensité des fluctuations, soit parfois quant à leur date. Les crises qui atteignent tous les pays ne les atteignent pas tous également, et il y a des crises qui ne dépassent guère les frontières d'un seul pays; les États-Unis notamment ont, à cet égard, un particularisme économique très marqué. Ce caractère mi-international, mi-particulariste, du rythme des prix est la conséquence de la vie économique en partie double que mènent les nations. Chaque nation à la fois vit sur elle-même et entre en relations avec les autres nations; le rythme propre de chaque économie nationale se combine avec un rythme plus général formé par la vie économique internationale.

L'explication qui vient d'être donnée du rythme des prix et des crises périodiques repose sur l'idée d'une alternance de phases de sous-production et de phases de surproduction. Les mouvements généraux des prix sont ici considérés comme provenant des variations dans la quantité des marchandises. Mais les mouvements généraux des prix peuvent aussi provenir, nous l'avons vu, des variations du stock monétaire, métallique ou fiduciaire, ou plus généralement encore des variations dans le volume des moyens de règlement; n'est-ce pas ici le cas? La hausse des prix des périodes de prospérité ne s'explique-t-elle pas par un accroissement des stocks monétaires qui diminuerait la valeur de la monnaie, et la baisse des prix des périodes de dépression par une diminution de ces mêmes stocks et une hausse de la valeur de la monnaie?

Cette explication doit être rejetée. En fait, pour ce qui est du stock métallique, il n'y a aucune concordance entre les variations qu'il présente et le rythme cyclique des prix; ce ne sont que les mouvements de longue durée des prix qui peuvent être rattachés aux variations du stock métallique, et non les mouvements des phases prospérité-dépression. Pour ce qui est des moyens de règlement autres que la monnaie métallique, il est vrai que leur volume augmente dans la phase de prospérité et diminue dans la phase de dépression, mais cela est l'effet, non la cause, du rythme économique; on émet, dans la prospérité, des billets de banque, des chèques, des lettres de change, parce qu'il en faut pour le mouvement accru des affaires, et tout ce volume de moyens de règlement s'affaisse de lui-même dans la dépression. La prospérité crée un besoin de monnaie que l'on a

de la peine à satisfaire, de sorte que la valeur de la monnaie devrait s'élever et les prix baisser; la dépression, en diminuant le besoin de monnaie, devrait abaisser sa valeur et relever les prix. Cela revient à dire que, si le rythme des prix était déterminé par une cause monétaire, les choses seraient à l'inverse de ce qu'elles sont; c'est donc bien dans le domaine de la production, et non dans celui de la monnaie, qu'il faut chercher l'explication du rythme cyclique.

Cependant, l'idée d'une surproduction déterminant la baisse des prix a un peu embarrassé les économistes. Le principe des difficultés soulevées à cet égard se trouve dans une théorie qui a été fortement développée par J.-B. Say (1), la théorie des débouchés. Les produits, en fin de compte, s'échangent contre des produits; un marchand qui vend du drap et qui, avec l'argent reçu, achète du pain et des vêtements a, en réalité, échangé du drap contre le pain et les vêtements; la monnaie n'est qu'un intermédiaire qui disparaît à la fin de l'opération et n'en change pas la nature. Donc, achat et vente, production et consommation, coïncident nécessairement; il est impossible de concevoir que la production totale dépasse la capacité d'achat des consommateurs; s'il y a surproduction, elle ne peut être que partielle et elle a nécessairement comme contre-partie une sous-production par ailleurs. Il peut bien y avoir une mauvaise direction donnée aux forces productives de la société, appliquées trop fortement sur certains points et pas assez sur d'autres; mais il n'y a jamais un excès général de production.

Peut-être suffirait-il de remarquer qu'un phénomène dont la réalité a été démontrée, comme le rythme de la production traduit par le rythme des prix, doit nécessairement être tenu pour possible et intelligible. Sans examiner si les objections tirées de la théorie des débouchés ne sont pas purement verbales, dérivées de l'emploi de mots dont le sens n'est pas, au préalable, bien précisé et qui peuvent en avoir plusieurs, on s'en tiendra ici à l'observation suivante. L'identité nécessaire de la production et du pouvoir d'achat exprime ce qui se passerait dans un état hypothétique d'équilibre qui, en fait, n'est jamais atteint; le rythme de la production et des prix, ce sont les oscillations autour de ce point d'équilibre. Dans une société parvenue à l'état stationnaire, il n'y aurait plus de rythme de la production ni de

(1) J.-B. Say, *Cours d'économie politique*, t. I, 3e part., chap. II.

crises; mais il y a un rythme et des crises parce que la société se meut perpétuellement et se transforme.

Cette matière des crises générales périodiques a fait objet d'un grand nombre d'explications et de théories. Il n'y a pas lieu de les exposer avec détail, et il suffira de marquer sommairement les directions principales.

a) Diverses théories rattachent l'explication des crises aux phénomènes monétaires. Il en a été incidemment question un peu plus haut.

b) D'autres la rattachent à la répartition des richesses; la classe ouvrière, à raison du salariat, aurait des ressources et une capacité d'achat trop faibles, tandis que la classe capitaliste aurait plus de richesse qu'elle n'en pourrait consommer. Cette répartition inharmonique engendrerait nécessairement les crises.

c) Les crises naîtraient de la tendance constante à la baisse du profit qu'impliquerait l'organisation capitaliste de la production. Ceci est lié aux doctrines marxistes relatives à la plus-value et aux changements que l'accumulation du capital amène dans sa composition (capital constant et capital variable).

d) Il faudrait chercher la cause des crises dans les mouvements de l'épargne. L'épargne s'accumulerait pendant les périodes de dépression, cette accumulation rendrait possible la période de prospérité, et le réservoir de l'épargne une fois vidé par les nombreuses entreprises écloses au temps de la prospérité, la dépression reviendrait.

FIN DU TOME PREMIER

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

LIVRE I

Notions générales.

LIVRE II

L'organisation de la production.

Pages

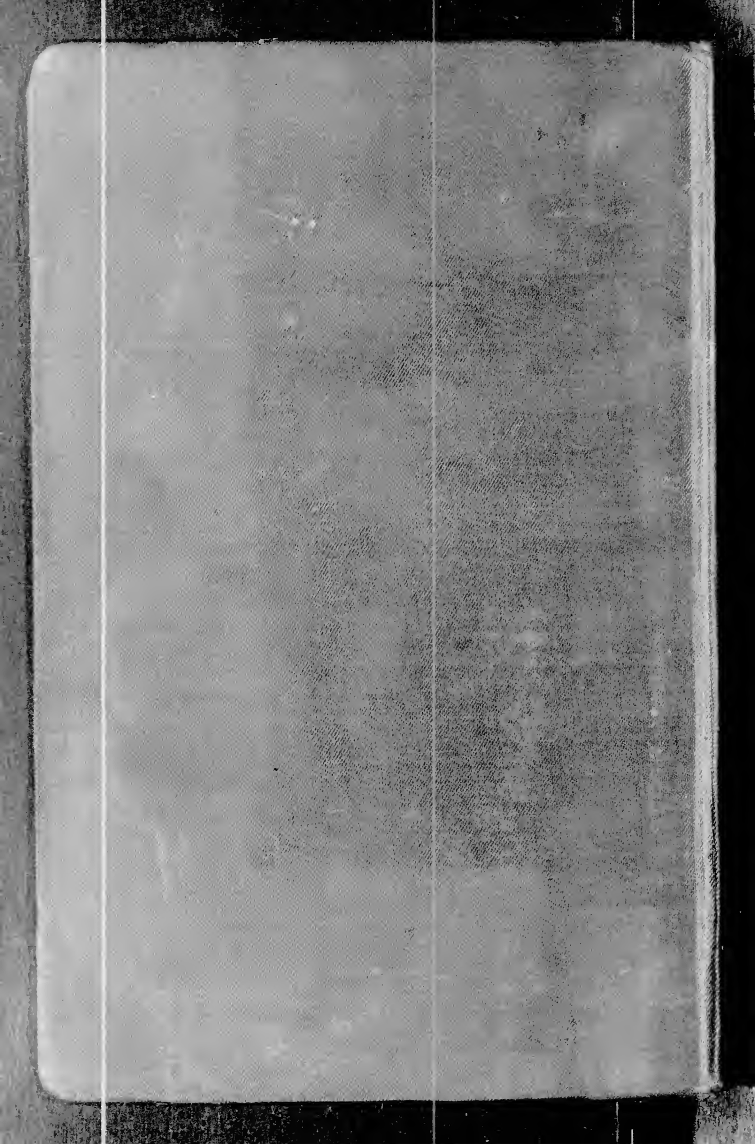
Pages

LIVRE III

La monnaie, le crédit et la formation des prix.

39.618. — Bordeaux, imprimerie Y. Cadoret, 17, rue Poquelin-Molière.


COLUMBIA UNIVERSITY LIBRARIES
0052010791



Volume 2


SIGILLVM · COLLEGII · COLVMBIAE · NOVI · EBORACI
IN LVMINE TVO VIDEBIMVS LVMEN

BORDEAUX. — IMPRIMERIE CADORET

17, RUE POQUELIN-MOLIÈRE, 17

1927-13.721

COURS

D'ÉCONOMIE POLITIQUE

II

COURS

D'ÉCONOMIE POLITIQUE

PAR

HENRI TRUCHY

MEMBRE DE L'INSTITUT

PROFESSEUR A LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

OUVRAGE COURONNÉ PAR L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES

(Prix Le Dissez de Penanrun, 1922).

DEUXIÈME ÉDITION

Revisée et mise à jour.

TOME SECOND

SOCIÉTÉ ANONYME

DU

RECUEIL SIREY

22, Rue Soufflot, PARIS, 5e

LÉON TENIN, Directeur de la Librairie:

—

1927

LIVRE IV

LES RELATIONS ÉCONOMIQUES INTERNATIONALES

En étudiant dans le tome I les phénomènes de production et d'échange, nous avons autant que possible fait abstraction des relations économiques qui se nouent entre les peuples; nous avons en général raisonné comme si le monde civilisé n'était pas divisé en nations, ou comme si chaque nation formait un monde économique isolé, sans relations avec l'extérieur. C'était une étape nécessaire dans l'étude des faits. Il faut maintenant faire un pas de plus et compléter notre étude par celle des relations qui se nouent entre ces unités politiques et économiques que sont les nations. Les relations économiques internationales se multiplient à mesure que s'accroît la facilité des communications et des transports : relations nées du commerce des marchandises, du déplacement des personnes, du transport des capitaux. La politique des relations internationales est une des parties les plus importantes de la politique économique, et de vifs conflits de doctrine s'y rattachent. L'étude de ces relations, de cette politique et de ces doctrines sera l'objet du livre IV.

LIVRE IV

LES RELATIONS ÉCONOMIQUES INTERNATIONALES

En étudiant dans le tome I les phénomènes de production et d'échange, nous avons autant que possible fait abstraction des relations économiques qui se nouent entre les peuples; nous avons en général raisonné comme si le monde civilisé n'était pas divisé en nations, ou comme si chaque nation formait un monde économique isolé, sans relations avec l'extérieur. C'était une étape nécessaire dans l'étude des faits. Il faut maintenant faire un pas de plus et compléter notre étude par celle des relations qui se nouent entre ces unités politiques et économiques que sont les nations. Les relations économiques internationales se multiplient à mesure que s'accroît la facilité des communications et des transports : relations nées du commerce des marchandises, du déplacement des personnes, du transport des capitaux. La politique des relations internationales est une des parties les plus importantes de la politique économique, et de vifs conflits de doctrine s'y rattachent. L'étude de ces relations, de cette politique et de ces doctrines sera l'objet du livre IV.

CHAPITRE I

LE COMMERCE INTERNATIONAL. STATISTIQUES ET FAITS.

SECTION I

§ 1. — L'importance du commerce international. Commerce international et commerce intérieur. Excédents d'importation et excédents d'exportation.

Le commerce international représente une part considérable de l'activité économique des peuples. En France, avant la guerre, le total formé par les importations et les exportations de marchandises était de l'ordre de 15 milliards de francs-or. En 1925, le chiffre correspondant a été de 89.394.061.000 francs-papier, soit environ 21.816.000.000 francs-or. Cela représente beaucoup de personnes occupées, beaucoup de produits et de transports, beaucoup de salaires, d'intérêts de capitaux et de profits d'entreprises.

Dans le commerce international, il ne faut pas voir seulement les échanges qui se font et les marchandises qui circulent. La vraie signification économique du commerce international, c'est la division du travail instituée entre les peuples. Les marchandises que nous exportons, cela signifie que nos entreprises nationales travaillent et produisent pour la consommation des autres peuples, et les marchandises que nous importons, que les entreprises étrangères travaillent et produisent pour nous. Il y a dans le commerce international la mesure de ce qu'on peut appeler l'entr'aide économique des nations, entr'aide déterminée par la force des choses, par la diversité des aptitudes et le développement propre des diverses économies nationales, et avec l'entr'aide économique il y a l'interdépendance; travaillant les unes pour les autres, les nations dépendent, qu'elles le veuillent ou non, les unes des autres. Le commerce international est l'occasion et l'objet de rivalités ardentes entre les peuples, une espèce de guerre où chacun jette ses forces économiques pour arracher la victoire.

Mais il ne faut pas que ce vieil et d'ailleurs salutaire esprit de lutte commerciale masque ce que les échanges internationaux représentent d'intérêts communs. Le gain de l'un n'y est pas fait de la perte des autres; des échanges largement développés entre les peuples, c'est pour tous un accroissement de richesse et de bien-être; le commerce entre eux ne pourrait décroître ou seulement cesser de grandir sans un commun dommage.

On a souvent cherché à comparer l'importance numérique du commerce international et celle du commerce qui se fait à l'intérieur du pays; on se demande si chez tel peuple, en France par exemple, le commerce extérieur est plus grand ou moins grand que le commerce intérieur. Au point de vue statistique, la question ne peut pas recevoir de réponse bien précise, parce que, si nous avons d'assez bonnes données statistiques sur le commerce international, nous n'en avons que de tout à fait incomplètes et fragmentaires sur le commerce intérieur. Mais il y a plus : la question est mal posée; le commerce extérieur et le commerce intérieur ne sont pas exactement comparables. Les statistiques du commerce extérieur ne saisissent la marchandise qu'à un point du trajet qu'elle accomplit, au moment où elle passe la frontière pour entrer ou pour sortir. S'il y avait des statistiques du commerce intérieur, elles devraient compter tous les actes d'échange dont une marchandise est l'objet, depuis le début de la production jusqu'à la consommation définitive, suivre la marchandise de sa naissance à sa mort économique. D'ailleurs les marchandises exportées, avant de figurer dans les comptages du commerce extérieur, ont commencé par être l'objet d'échanges qui devraient figurer dans le commerce intérieur, et cela arrive à la marchandise étrangère après qu'elle a été importée; en fait, commerce extérieur et commerce intérieur sont donc entremêlés.

La véritable question à poser doit l'être sur le terrain de la production, non sur celui de l'échange. En voici les termes : dans la production totale d'un pays, quelle est la fraction qui est affectée à sa propre consommation et quelle est celle qui, contre une prestation équivalente, va à la consommation des autres pays ? L'exportation représente la part de la production nationale qui sert à satisfaire les besoins des autres pays, et l'importation la part des productions étrangères qui sert à satisfaire nos propres besoins; dans quelle mesure notre production est-elle appliquée à nos propres besoins, dans quelle mesure ceux-ci sont-ils satisfaits par la production étrangère ? Les statistiques ne permettent qu'exceptionnellement, pour certaines catégories de produits tels

que le blé, le vin, la houille, la fonte, l'acier, de répondre à cette question avec une précision suffisante; la réponse, d'ailleurs, varierait beaucoup selon les pays et selon les produits. D'une façon générale, il est certain, quelle que soit l'ampleur des échanges internationaux, que chaque économie nationale travaille plus pour la satisfaction de ses propres besoins que pour l'exportation; la division du travail entre les peuples n'est pas encore poussée au point que, pour l'ensemble des produits, ils dépendraient plus de l'étranger que d'eux-mêmes.

Toutefois, cela n'est pas vrai pour tous les pays, ni surtout pour toutes les catégories de produits. Par exemple, la Grande-Bretagne importe la plus grande partie des denrées alimentaires qu'elle consomme; à l'inverse, il y a quelques-unes de ses industries qui produisent plus pour l'exportation que pour le marché national; c'est le cas, notamment, de son industrie cotonnière. Le Brésil exporte la majeure partie de sa production de café; l'Afrique du Sud exporte presque toute sa production de diamant et d'or.

L'examen comparé des statistiques commerciales met en lumière, pour chaque pays, l'écart entre les importations et les exportations. Il y a des pays où les exportations dépassent les importations, d'autres où c'est l'inverse, et le sens de l'écart, sinon sa grandeur, est, pour chaque pays, un phénomène durable. Certains pays ont régulièrement, depuis longtemps, sauf la venue de circonstances accidentelles, un excédent d'importations, et d'autres ont un excédent d'exportations; cela forme deux catégories tranchées. Par exemple, dans les dernières années avant la guerre, la Grande-Bretagne, la France, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Belgique, la Suisse, avaient un excédent habituel d'importations; les Etats-Unis, la Russie, l'Argentine, les Indes anglaises, l'Australie, avaient un excédent habituel d'exportations. La France, en 1924 et 1925, a eu des excédents d'exportations.

L'excédent habituel soit des importations, soit des exportations, est une résultante; la structure et le fonctionnement de chaque économie nationale ont pour effet de la ranger dans l'une ou l'autre catégorie. Pendant bien longtemps, cela a été une doctrine très répandue que de juger la situation économique d'un peuple d'après l'état de la balance commerciale; il y a encore des gens qui croient qu'un pays se ruine quand il achète à l'étranger plus de marchandises qu'il ne lui en vend; l'énumération faite tout à l'heure des pays à excédent d'importations est propre

à calmer les craintes de cette sorte, car il est constant que, dans les années qui ont précédé la guerre de 1914, ni la Grande-Bretagne, ni la France, ni l'Allemagne, ni les autres pays cités dans la même catégorie n'étaient en train de se ruiner. Ce qui importe, ce n'est pas la balance des opérations commerciales, c'est la balance générale des comptes entre nations, dont la balance commerciale n'est qu'un élément [1]. Un excédent d'importations n'est pas du tout le symptôme d'un mauvais état économique; il est chose normale et même nécessaire dans un vieux et riche pays qui a des capitaux placés au dehors.

Il y a certainement des cas où les excédents d'importations sont un phénomène inquiétant, parce qu'ils expriment le déséquilibre de l'économie nationale. Par exemple, les excédents d'importations que la statistique commerciale constate en France entre 1915 et 1920 étaient une chose anormale et dangereuse, un état pathologique déterminé par la guerre. Mais ce n'est pas en période de guerre qu'il faut se placer pour apprécier la signification et les conséquences ordinaires d'un phénomène économique.

A l'inverse, des excédents d'exportations ne sont pas nécessairement un signe de richesse. Ils expriment le plus souvent le fait que le pays exportateur est, vis-à-vis de l'étranger, en situation de débiteur : c'est pour payer ses dettes qu'il exporte; il travaille et produit pour ses créanciers. La France de 1924 et de 1925 est moins prospère que celle de 1913, et pourtant elle a eu, ces deux années-là, un excédent d'exportations, alors que la France de 1913 avait un excédent d'importations.

§ 2. — La statistique du commerce international.

Tous les Etats publient des statistiques de leur commerce avec l'étranger; ces statistiques fournissent des données sur la nature, la quantité et la valeur des marchandises exportées et importées, ainsi que sur leur provenance ou destination.

En France, nous avons deux documents publiés par l'Administration des Douanes : les *Documents statistiques sur le commerce de la France*, publication mensuelle, et le *Tableau général du commerce et de la navigation*, publication annuelle. Jusqu'en 1896, l'Administration des Douanes publiait aussi un tableau décennal qui résumait les données essentielles de la période écoulée.

Avant 1914, le ministère du Commerce publiait les rapports an-

(1) *Infra*, même livre, chap. VI.

nuels de la Commission permanente des valeurs de douane, qui étaient une source abondante de renseignements sur la production et le commerce de la France; cette publication, suspendue pendant la guerre, a été reprise en 1924.

Les principales données fournies par les *Documents statistiques* et par le *Tableau général* sont les suivantes :

1° La nature des produits importés et exportés. Les marchandises sont réparties sous trois rubriques fondamentales : objets d'alimentation, matières nécessaires à l'industrie, objets fabriqués;

2° Les quantités importées et les quantités exportées, par catégories de produits;

3° Les pays de provenance et les pays de destination, ce qui permet de déterminer la répartition géographique de notre commerce extérieur;

4° La valeur des produits, ce qui permet de résumer en un chiffre global les importations et les exportations.

Les données relatives à la nature et à la quantité des produits ont pour base les déclarations exigées des importateurs ou exportateurs et contrôlées par le service de la douane. On peut les considérer comme étant d'une exactitude suffisante, surtout pour l'importation. Les données relatives à la provenance et à la destination des marchandises ont également pour base les déclarations des importateurs ou exportateurs, mais elles sont loin de présenter les mêmes garanties d'exactitude. Pour ce qui est des pays de destination, l'exportateur se borne le plus souvent à mentionner le pays de destination immédiate au lieu du pays de destination finale. Par exemple, une marchandise expédiée par la frontière belge aux Pays-Bas sera comptée dans la statistique commerciale comme vendue à la Belgique. De même, il n'est pas toujours sûr que la provenance indiquée pour les marchandises importées soit la provenance initiale.

Pour ce qui est des valeurs, deux systèmes sont possibles et, selon les pays, c'est tantôt l'un et tantôt l'autre qui est employé. La statistique des valeurs peut avoir comme base les déclarations exigées des importateurs ou exportateurs, ou bien l'évaluation peut être faite par une commission officielle d'experts.

En France, c'est le second système qui a été longtemps le seul appliqué. Le premier tableau des évaluations a été dressé en 1826 et les valeurs ainsi fixées n'ont pas été modifiées jusqu'en 1847. Depuis cette date, la Commission permanente des valeurs de douane est chargée de déterminer chaque année la valeur des

marchandises importées ou exportées (2). Tel qu'il a fonctionné jusqu'en 1916, le système était le suivant. Chaque année, dans les trois premiers mois, la Commission se réunit; elle arrête le tableau des évaluations applicables à chaque catégorie de produits pour l'année écoulée, et ce sont ces évaluations qui sont utilisées dans le *Tableau général du commerce et de la navigation*. Quant aux *Documents statistiques* (publication mensuelle), les valeurs qui y sont inscrites sont celles qui ont été fixées pour l'année précédente. Par exemple, on inscrit dans les *Documents statistiques* de 1913 les valeurs arrêtées pour 1912.

La hausse des prix et leurs brusques variations ont entraîné, au cours de la guerre et depuis, des modifications au système suivi jusque-là. Les bases du *Tableau général* sont restées les mêmes; mais, dans les *Documents statistiques*, l'inscription des valeurs arrêtées par la Commission permanente pour l'année précédente donnait des chiffres qui n'exprimaient plus du tout la réalité présente.

Un décret du 25 octobre 1916 a imposé aux importateurs et aux exportateurs l'obligation de déclarer la valeur des marchandises. Mais, faute de moyens de contrôle et de sanctions appropriées, les déclarations ne donnèrent pas, au début, des résultats utilisables. L'établissement de l'impôt sur le chiffre d'affaires, en 1920, a fourni le moyen de rendre les déclarations de valeurs effectives en ce qui concerne les importations. On a ainsi abouti, pour la détermination des valeurs dans les *Documents statistiques*, à un système mixte. La base est la valeur déclarée pour les importations; pour les exportations, on prend les valeurs fixées par la Commission permanente pour l'année antérieure, mais avec application de coefficients permettant de tenir compte des variations de prix; ces coefficients sont, depuis 1924, calculés mensuellement par la Commission permanente. L'extension de l'impôt sur le chiffre d'affaires aux exportations (loi du 3 août 1926) va permettre d'unifier les procédés statistiques.

La statistique française et la plupart des statistiques étrangères font la distinction du commerce général et du commerce spécial. Quel en est le sens ?

Il s'agit essentiellement de séparer de l'ensemble des opérations d'échange faites avec l'étranger et qui constituent le commerce

(2) La Commission permanente est composée d'une section administrative et de cinq sections industrielles et commerciales. Les fonctionnaires y sont en petit nombre. Elle dépend du ministère du Commerce et de l'Industrie.

général celles qui, à l'importation, portent sur les marchandises destinées à la consommation du pays et celles qui, à l'exportation, portent sur les marchandises provenant de la production nationale; ces deux dernières catégories ensemble constituent le commerce dit spécial. Toutefois, cette conception théorique est dans la pratique diversement appliquée selon les pays, et pour bien des raisons la séparation du commerce spécial d'avec le commerce général ne peut jamais être complètement réalisée. Dans la pratique française, le commerce général comprend, à l'importation, toutes les marchandises, sans égard à leur destination ultérieure, qu'elles entrent soit pour la consommation intérieure, soit pour l'entrepôt, la réexportation, le transit ou en admission temporaire; à l'exportation, il comprend toutes les marchandises qui sortent effectivement du territoire français, sans égard à leur origine, que celle-ci soit nationale, coloniale ou étrangère. Quant au commerce spécial, il ne comprend pas à l'importation les marchandises qui entrent sous le régime du transit, sous celui de l'entrepôt ou sous celui de l'admission temporaire, à moins que, entrées sous un de ces régimes, elles n'y soient soustraites par la suite pour être versées dans la consommation intérieure; à l'exportation, le commerce spécial ne comprend pas les marchandises qui, ayant été placées sous un de ces régimes et y ayant été maintenues, sortent du territoire français. Il résulte de là que les chiffres globaux du commerce spécial sont nécessairement inférieurs à ceux du commerce général. C'est le plus souvent les chiffres du commerce spécial qu'on utilise.

Il est difficile de rapprocher les unes des autres les statistiques commerciales des divers pays; les méthodes employées ne sont pas partout les mêmes. Outre les différences déjà signalées et relatives soit au procédé employé pour déterminer les valeurs, soit à la façon de concevoir et d'appliquer la distinction entre le commerce général et le commerce spécial, il y en a d'autres pour ce qui est de la nomenclature des marchandises et de l'indication des pays de provenance et de destination. Il en résulte que les données statistiques recueillies en deux pays sur les mêmes marchandises ne coïncident généralement pas. Depuis longtemps, on se préoccupe d'introduire plus d'uniformité dans les statistiques douanières. Une convention internationale a été conclue à Bruxelles, le 31 décembre 1913, entre vingt-neuf Etats. Mais le bureau institué par cette convention n'a jamais fonctionné (3).

(3) Il a été fondé en 1921, à Bruxelles, un Institut international du commerce qui publie un recueil mensuel de statistique et de législation. La question des statistiques commerciales a été portée devant la Société des Nations. D'autre part, l'Institut international de statistique l'a étudiée dans sa session de 1923 et a demandé la mise en vigueur de la Convention de 1913.

Consulter, sur les questions de statistique douanière : Schuller, *La statistique douanière et ses méthodes* (thèse Paris, 1911); Y. Guyot, *Le commerce et les commerçants*, liv. VII. On trouvera le texte de la convention concernant l'établissement d'une statistique commerciale internationale dans le *Bulletin de statistique et de législation comparée*, t. LXXV.

SECTION II

LE COMMERCE EXTÉRIEUR DE LA FRANCE

Le commerce extérieur de la France a beaucoup progressé au cours du XIXe siècle et depuis le début du XXe siècle.

Dans les dernières années de l'ancien régime, le commerce extérieur de la France avait atteint et même dépassé légèrement 1 milliard de livres; la moyenne était de 1.061.000.000 de livres pour les années 1784-88, chiffre qu'on peut traduire à peu près exactement en francs. La Révolution et l'Empire ont été peu propices au développement du commerce, à cause des guerres incessantes, et les modifications apportées soit au territoire national, soit au régime douanier, rendent les comparaisons difficiles avec le mouvement commercial du XVIIIe siècle. Ce n'est qu'à partir de 1825 qu'est faite la distinction du commerce général et du commerce spécial et que l'on a des chiffres que l'on puisse utilement comparer à ceux des années qui suivent.

Quelques chiffres nous donneront des points de repère. Les chiffres utilisés sont les chiffres du commerce spécial; les exportations et importations de numéraire n'y sont pas comprises (4).

Dans la période 1825-1829, la moyenne annuelle du commerce extérieur, importations et exportations ensemble, était de 943.000.000 de francs. Le premier milliard a été atteint en 1832 (1.012.000.000 de francs) et le second en 1852 seulement (2.246.000.000 de francs).

Dans la seconde moitié du XIXe siècle, la croissance du commerce extérieur a été plus rapide que dans la première, et en 1900 l'ensemble des importations et des exportations atteignait 8.807.000.000 de francs. Elle s'est encore accélérée dans les

(4) On trouvera des données intéressantes dans une importante étude publiée dans le *Bulletin de statistique et de législation comparée*, t. XIII, sous le titre : *Le commerce extérieur de la France depuis 1716*.

premières années du xxe siècle, favorisée par la hausse des prix qui commence à ce moment. En 1913, dernière année de paix, on atteignait le chiffre de 15.301.000.000 de francs; pour les trois années 1911 à 1913, la moyenne était de 14.796.000.000 de francs, moyenne plus de quinze fois supérieure à celle de la période 1825-1829.

Dans cette période d'avant la guerre, la France avait, depuis longtemps déjà, un excédent d'importations.

On peut distinguer à cet égard, depuis 1825, plusieurs périodes. De 1825 à 1839, c'étaient les excédents d'exportations qui étaient le fait habituel; de 1840 à 1875, il y a à peu près autant d'années présentant un excédent d'importations que d'années présentant un excédent d'exportations; depuis 1876 jusqu'à la guerre, la balance, à l'exception de la seule année 1905, a toujours penché du côté des importations, et il n'y a pas lieu de s'en étonner. C'est un fait normal dans un vieux pays riche qui a beaucoup de capitaux placés au dehors; il s'établit un équilibre entre les dettes que les pays de cette sorte ont du chef des importations de marchandises et les créances qu'ils ont du chef de leurs placements; il n'y a d'anormal que les ruptures d'équilibre comme celle qu'a produite la guerre de 1914.

La guerre a profondément troublé notre commerce extérieur. Voici un tableau présentant les résultats des années 1914-1919, celle-ci pouvant être considérée comme une année de guerre, bien que les hostilités aient été suspendues par l'armistice en novembre 1918.

ANNÉES	IMPORTATIONS	EXPORTATIONS	ENSEMBLE
—	—	—	—
1914............	6.402	4.869	11.271
1915............	11.036	3.937	14.973
1916............	20.640	6.215	26.855
1917............	27.554	6.013	33.567
1918............	22.301	4.723	27.024
1919............	29.779	8.713	38.492

Un premier fait ressort de ce tableau : c'est que la valeur du commerce extérieur s'est beaucoup accrue; le chiffre de 1919, 38 milliards et demi de francs, dépasse de beaucoup les chiffres de n'importe quelle année antérieure à la guerre. Mais ce n'est que l'effet de la hausse des prix, non celui d'une activité économique plus grande. Si on considère les quantités au lieu des valeurs, on voit qu'il y a depuis 1913 diminution et non accroissement. En 1913, les quantités, tant importées qu'exportées, étaient de 66.294.899 tonnes; en 1919, elles n'ont été que de 43.854.788 tonnes. La hausse des valeurs n'est donc que la conséquence de l'inflation monétaire (5).

Le second fait qui ressort du tableau ci-dessus, c'est l'écart énorme entre les exportations et les importations. Avant la guerre, l'importation dépassait l'exportation de 20 p. 100 environ, et la différence était comblée par le produit de nos placements à l'étranger et les dépenses des étrangers chez nous. Depuis 1914, l'excédent des importations a été : en 1914, de 31 p. 100; en 1915, de 180 p. 100; en 1916, de 232 p. 100; en 1917, de 358 p. 100; en 1918, de 372 p. 100; en 1919, de 242 p. 100. C'est une grave rupture d'équilibre. Tandis que l'exportation était entravée par le manque de personnel, de matières premières, de houille, et par les difficultés des transports, il a fallu cependant, au cours de la guerre, importer de grandes quantités de marchandises, soit pour les besoins de la guerre même, soit pour l'alimentation nationale, et, la guerre terminée, pour reconstituer les pays dévastés et remettre en marche la machine économique. Si on considère les quantités, on voit que depuis 1913 les quantités exportées ont beaucoup plus diminué que les quantités importées; celles-ci ont passé de 44.220.386 tonnes métriques en 1913 à 38.334.569 tonnes métriques en 1919, alors que les quantités exportées passaient de 22.074.513 tonnes à 5.520.219 tonnes.

Depuis la fin de la guerre, les chiffres du commerce extérieur sont à un niveau beaucoup plus élevé qu'auparavant : c'est une conséquence de la dépréciation de la monnaie et de la hausse des prix. Voici les chiffres des trois années 1923-1925.

(Valeur en milliers de francs.)

ANNÉES	IMPORTATIONS	EXPORTATIONS	ENSEMBLE
—	—	—	—
1923....................	32.688.804	30.432.585	63.121.389
1924....................	40.132.574	41.454.137	81.586.711
1925....................	43.980.506	45.413.555	89.394.061

(5) Voici les valeurs comparées de la tonne métrique de marchandises en 1913 et en 1919 :

	En 1913	En 1919	Coefficient de majoration
	—	—	—
Marchandises importées..............Fr.	190	777	409 p. 100
Marchandises exportées.................	311	1.578	507 p. 100

Les chiffres actuels ne sont pas comparables à ceux d'avant la guerre, parce que les francs ne sont plus les mêmes. Toutefois, même compte tenu de ce facteur, le commerce extérieur dépasse sensiblement celui d'avant la guerre. D'une part, si l'on calcule approximativement la valeur du commerce extérieur en francs-or, on trouve, pour 1923, 19.725.000.000; pour 1924, 21.874.000.000; pour 1925, 21.816.000.000 (contre 15.301.000.000 en 1913). D'autre part, si l'on considère, non plus les valeurs, mais les poids, élément soustrait à l'influence des variations de prix, voici ce qu'on trouve :

Poids (en tonnes métriques).

ANNÉES	IMPORTATIONS	EXPORTATIONS	ENSEMBLE
1913	44.220.386	22.074.513	66.294.899
1924	56.591.363	29.387.090	85.978.453
1925	47.425.572	30.225.982	77.651.554

C'est dès 1922 que le tonnage de 1913 a été dépassé.

Un changement remarquable s'est produit depuis la guerre dans le rapport entre les importations et les exportations. Avant la guerre, les exportations étaient inférieures aux importations, et le rapport des premières aux secondes était d'environ 80 p. 100. Pendant la guerre, ce rapport s'est beaucoup abaissé; au point le plus bas, en 1918, il est tombé à 21 p. 100. Depuis la guerre, il s'est relevé d'une façon continue et a dépassé, à partir de 1921, le niveau d'avant la guerre. En 1924, les exportations ont dépassé les importations : l'excédent des exportations a été, en chiffres absolus, de 1.321.563.000 francs, et le rapport des exportations aux importations a été assez proche de 104 p. 100. En 1925, même phénomène : l'excédent des exportations a été, en chiffres absolus, de 1.433.049.000 francs, et le rapport des exportations aux importations a été du même ordre qu'en 1924, mais légèrement inférieur. Les cinq derniers mois de 1925 ont donné un excédent d'importations, et il en a été de même des premiers mois de 1926.

Dans le commerce extérieur d'un pays, il n'y a pas seulement à considérer sa grandeur et la proportion qui existe entre les exportations et les importations. Il y a aussi d'utiles données à tirer, d'une part de sa composition, d'autre part de sa répartition entre les pays étrangers.

En ce qui concerne la composition du commerce extérieur, les statistiques en donnent le détail au moyen d'une nomenclature des marchandises qui est très étendue. Mais ce qui nous intéresse ici est la division entre les trois grandes catégories que distingue la statistique française : objets d'alimentation; matières nécessaires à l'industrie, ce qui comprend soit des matières premières proprement dites, soit des matières ayant déjà reçu un commencement d'élaboration industrielle; objets fabriqués. A l'exportation, la statistique compte, comme catégorie distincte, les colis postaux. A l'exportation et à l'importation, l'or et l'argent sont comptés à part.

A l'importation, c'est la catégorie des matières premières qui tient la première place; dans les années avant la guerre, la proportion des matières premières dans l'ensemble des importations était en moyenne supérieure à 60 p. 100; les objets d'alimentation ne représentaient qu'environ 20 p. 100, et les objets fabriqués à peu près la même proportion. A l'exportation, ce sont les objets fabriqués qui étaient à la première place; ils formaient de 55 à 60 p. 100 des exportations; les matières premières venaient ensuite, avec une proportion inférieure de peu à 30 p. 100 en moyenne; l'exportation des objets d'alimentation était comprise entre 12 et 15 p. 100 de l'exportation totale. La conclusion à tirer de là était la suivante : la France consomme de beaucoup la plus grande partie des aliments tirés de son sol, et sa production à ce point de vue, sans être adéquate à sa consommation, n'y est cependant pas très inférieure, puisque nous ne tirons du dehors qu'environ un cinquième de ce qui nous est nécessaire; situation dont il y aurait lieu de se réjouir si elle n'était que l'effet de la fertilité du sol national, mais qui témoigne aussi de la faible densité et de la faible croissance de la population. Notre grand développement industriel est attesté par le contraste entre la prépondérance des matières premières à l'importation et celle des objets fabriqués à l'exportation : la France tire du dehors une foule de matières brutes ou peu travaillées qu'elle revend sous forme d'objets prêts pour la consommation [6].

La composition du commerce extérieur a été fortement altérée dans les années de guerre et les premières années qui ont suivi

(6) Le *Bulletin de statistique et de législation comparée*, t. LXXIX (année 1916), renferme une intéressante étude statistique sur le commerce de la France par catégories de marchandises, sous le titre *Le commerce de la France avec les pays étrangers*.

le rétablissement de la paix. Actuellement, elle tend à redevenir ce qu'elle était avant la guerre, bien qu'avec des différences encore assez sensibles. Voici la comparaison, à cet égard, des années 1913, 1924 et 1925.

Importation.

	1913	1924	1925
	—	—	—
Objets d'alimentation	21,6	22,2	20,9
Matières nécessaires à l'industrie	58,7	65,1	66,9
Objets fabriqués	19,7	12,7	12,2
	100	100	100

Exportation.

	1913	1924	1925
	—	—	—
Objets d'alimentation	12,2	9,6	8
Matières nécessaires à l'industrie	27	25,4	27,6
Objets fabriqués	52,6	60	59,4
Colis postaux	8,2	5	5
	100	100	100

La composition du commerce extérieur diffère grandement d'un pays à un autre, non seulement au point de vue de la nature des marchandises, mais à celui aussi de leur répartition entre les trois grandes catégories formées par les objets d'alimentation, les matières premières et les objets fabriqués.

Par exemple, en Grande-Bretagne, les denrées alimentaires tirées du dehors entrent, pour l'alimentation nationale, en quantités bien plus considérables, absolument et relativement, que chez nous; elles forment de 42 à 45 p. 100 de l'importation totale; les matières premières brutes ou demi-préparées en forment environ un tiers; les objets fabriqués, moins d'un quart. Par contre, à l'exportation, les objets fabriqués sont le principal, de beaucoup; ils forment 80 p. 100 de l'exportation; dans aucun autre pays la proportion des objets fabriqués à l'exportation n'est aussi forte; en chiffres absolus aussi, l'exportation anglaise d'objets fabriqués est la plus grande du monde. Cette grande exportation d'objets fabriqués et cette grande importation de denrées alimentaires sont les traits caractéristiques du commerce extérieur de la Grande-Bretagne. Le développement industriel de ce pays n'a pas été sans entraîner, dans une mesure sensible, le sacrifice de la pro-

duction agricole. Pour sa nourriture le peuple anglais dépend de l'étranger; cela explique que la maîtrise des mers soit pour lui une question littéralement vitale.

Des observations de cette sorte pourraient aisément être poussées beaucoup plus à fond et étendues à d'autres pays; elles montrent tout ce que l'on peut tirer, pour la connaissance précise des diverses économies nationales, de l'étude du commerce extérieur. Le commerce extérieur d'un peuple est un résultat de sa constitution économique; la composition des exportations et des importations est liée à l'ensemble du développement économique national.

Pour ce qui est de la répartition de notre commerce extérieur entre pays de provenance à l'importation et pays de destination à l'exportation, les quatre pays avec qui nos relations sont le plus étendues sont la Grande-Bretagne, l'Union économique belgo-luxembourgeoise, les Etats-Unis et l'Allemagne (y compris la Sarre). En 1924 et 1925, ils viennent, si on considère l'ensemble formé par les importations et les exportations, dans l'ordre susdit. En 1913, l'ordre était le suivant : Grande-Bretagne, Allemagne, Belgique et Luxembourg, Etats-Unis. Les premiers rangs, en 1925, sont occupés, à partir du cinquième et par ordre d'importance, par l'Algérie, l'Italie, la Suisse, les Pays-Bas, la République Argentine et l'Espagne. Le Brésil venait au dixième rang en 1913 et vient au onzième en 1925. Le classement ne serait pas le même si on envisageait séparément les importations et les exportations.

Parmi les pays qui occupent les dix premiers rangs, il y en a vis-à-vis desquels notre balance du commerce est créditrice, c'est-à-dire se solde par un excédent d'exportations, d'autres vis-à-vis desquels elle est débitrice. Par exemple, la balance est créditrice en 1925 avec l'Union économique belgo-luxembourgeoise, la Grande-Bretagne, l'Allemagne, la Suisse; elle est débitrice avec les Etats-Unis et la République Argentine.

La part de nos colonies et pays de protectorat dans notre commerce extérieur est assez faible et à peu près constante. Dans la période quinquennale 1909-1913, elle a été de 10,95 p. 100 dans les importations et de 12,82 p. 100 dans les exportations. En 1924, on trouve respectivement 10,22 p. 100 et 12,80 p. 100; en 1925, on trouve 10,41 p. 100 et 14,21 p. 100.

CHAPITRE II

LA TECHNIQUE DE LA POLITIQUE DU COMMERCE INTERNATIONAL

La politique des Etats relative au commerce international est une des parties les plus complexes de leur politique économique. De tout temps les Etats sont intervenus en cette matière, et il n'y en a que bien peu qui soient orientés vers le laissez-faire. Une raison qui a poussé les Etats à intervenir, c'est que le commerce extérieur a toujours paru être une excellente matière à fiscalité; des marchandises qui passent la frontière s'offrent d'elles-mêmes à la taxe. D'autre part, les Etats s'efforcent de faire tourner le commerce avec l'étranger au plus grand profit de leurs nationaux. Ces deux ordres de considérations coexistent dans les systèmes de politique commerciale.

La technique de cette politique est variée. Elle comprend des prohibitions, des droits d'entrée et de sortie, des primes; les tarifs de droits peuvent être aménagés de façons diverses; il peut y avoir un seul tarif ou plusieurs; il y a des tarifs autonomes et des tarifs conventionnels (1).

SECTION I

§ 1. — Prohibitions, droits de douane et primes, droits protecteurs et droits fiscaux, droits *ad valorem* et droits spécifiques.

La prohibition est le maximum d'intervention de l'Etat dans le commerce extérieur. L'Etat empêche la marchandise étrangère d'entrer ou la marchandise nationale de sortir; prohibition d'en-

(1) Ouvrages à consulter sur la technique de la politique économique : Fontana-Russo, *Traité de politique commerciale* (traduction française, Paris, 1908 : Nogaro et Moye, *Les régimes douaniers* (Paris, 1910); Pallain, *Les douanes françaises*, nouvelle édition, 1913; Gino Arias, *Principii di Economia commerciale*, Rome, 1917.

trée et prohibition de sortie. Les prohibitions ont tenu une grande place dans la politique commerciale antérieure au XIXe siècle, et même pendant une partie du XIXe siècle. Un des fondements, par exemple, de la politique anglaise jusqu'au XIXe siècle a été la prohibition d'exporter la laine, parce que cette matière première devait être réservée à l'industrie anglaise (2). En France, la prohibition d'exporter le blé, bien qu'elle comportât des atténuations et dérogations selon les circonstances, a été, durant l'ancien régime, considérée comme un principe. Empêcher d'entrer les marchandises qui faisaient concurrence aux industries du pays, et empêcher de sortir celles qui, comme matières premières ou denrées alimentaires, étaient tenues pour indispensables, a été longtemps une des plus fermes pratiques de la politique douanière. Encore dans la première moitié du XIXe siècle, en France et dans bien d'autres pays, les prohibitions ont été d'une très fréquente pratique.

Actuellement les prohibitions sont peu en usage, du moins en temps de paix. En temps de guerre, elles reprennent de l'importance, soit qu'il s'agisse de prohiber l'entrée des marchandises qui viendraient des pays ennemis ou dont l'importation influerait sur le cours du change, soit qu'on empêche la sortie des marchandises indispensables à l'existence de la nation et à la lutte qu'elle poursuit. C'est ainsi qu'en France, au cours de la guerre de 1914, de nombreuses marchandises ont été l'objet de prohibitions de sortie ou de prohibitions d'entrée. Toutes ces prohibitions n'ont pas disparu, la guerre finie; la hausse des prix et la cherté de la vie ont fait maintenir ou rétablir, pour nombre de produits agricoles, soit des prohibitions, soit des droits de sortie équivalant à des prohibitions.

Sauf pendant des périodes de temps anormales comme celle où la France est encore, il n'y a plus guère de prohibitions que dans l'un des trois cas suivants :

a) Prohibitions de caractère sanitaire; elles visent les importations en provenance des pays où il y a de graves maladies contagieuses frappant l'homme ou les animaux, par exemple les importations de bétail en cas d'épizootie.

b) Prohibitions de caractère fiscal; un Etat ne permet pas d'importer les produits dont il s'est réservé le monopole; c'est le cas en France pour le tabac et les allumettes.

c) Prohibitions employées comme une arme dans une lutte de

(2) Adam Smith, *Richesse des nations*, liv. IV, chap. VIII.

tarifs, soit pour amener l'adversaire à traiter, soit à titre de représailles contre les mesures défavorables au commerce national prises par un Etat étranger.

Le droit de douane est moins rigoureux que la prohibition; il laisse passer la marchandise, mais il la taxe. Il se peut cependant que le taux du droit soit tel que la marchandise, pratiquement, ne peut pas passer; on dit alors que le droit de douane est prohibitif.

Les anciens systèmes de douane faisaient un fréquent emploi du droit de sortie, soit comme instrument de fiscalité, soit pour entraver l'exportation des matières premières ou des denrées alimentaires; dans la douane moderne, les droits de sortie ne jouent plus qu'un rôle effacé, et là où il en existe, leur objet est à peu près exclusivement fiscal, du moins en temps normal. Pendant et depuis la guerre, les droits de sortie ont repris en France une certaine importance; il s'agit surtout de réserver certaines denrées alimentaires au marché national. Mais le véritable instrument de la politique commerciale, c'est le droit d'entrée sur les produits étrangers.

Le droit d'entrée remplit une double fonction; c'est un impôt qui procure des recettes au Trésor public, et c'est une protection pour les productions indigènes, agricoles ou industrielles, en tant qu'il écarte les produits étrangers, ou qu'il élève le prix de ceux qui entrent. Comme instrument de protection, le droit d'entrée ne s'applique pas seulement aux produits étrangers des mêmes catégories que les produits nationaux, mais à ceux qui, bien que différents des produits nationaux, peuvent cependant les remplacer dans la consommation. Un droit d'entrée en France sur le riz, bien que nous n'en produisions pas, est une protection pour les céréales françaises; un droit sur la banane, fruit exotique, protège la pomme et la poire, fruits nationaux.

La fonction fiscale et la fonction protectrice du droit de douane sont, dans une certaine mesure, contradictoires. Le taux du droit de douane, considéré comme instrument fiscal, doit être calculé en vue d'un rendement déterminé; quant au droit considéré comme instrument de la politique douanière, il est calculé de façon à donner à la production nationale le degré de protection jugé nécessaire; ce sont deux bases de calcul qui ne coïncident pas. Le taux du droit de douane le plus fortement protecteur pour la production nationale n'est pas financièrement le plus productif, puisqu'à la limite un droit prohibitif aurait un rendement nul.

Comme instrument de protection, il se peut qu'il y ait intérêt à fixer le taux du droit de douane à un point qui ne soit pas celui du maximum de rendement. Il faut donc choisir dans chaque cas particulier et savoir exactement ce que l'on veut.

Outre la fonction fiscale et la fonction protectrice, le droit de douane peut encore en remplir une autre. Aux époques où la balance des comptes est très déficitaire, le droit de douane peut servir à restreindre, en diminuant les importations, l'endettement extérieur de la nation; il devient alors un moyen d'empêcher une hausse excessive des changes étrangers et la dépréciation de la monnaie nationale. La loi du 6 mai 1916 se rattachait à cet ordre de préoccupations; elle donnait au Gouvernement le droit de prohiber l'entrée des marchandises étrangères ou d'augmenter les droits de douane, et cela par décret, pour éviter les lenteurs de la procédure parlementaire.

Les droits de douane peuvent être des droits *ad valorem* ou des droits spécifiques (3). Le tarif des droits *ad valorem* est constitué par une proportion définie de la valeur du produit : 5, 10, 20, 50 p. 100 de cette valeur. Le tarif des droits spécifiques est fixé en chiffres absolus applicables à une unité définie du produit : par exemple 7 francs par quintal de blé, 50 francs par quintal de viande fraîche de mouton ou de bœuf, 35 francs par hectolitre de vin. Le droit *ad valorem*, d'ailleurs, peut varier et en fait varie selon la nature et l'espèce des marchandises; il sera par exemple de 5 p. 100 pour telle espèce de marchandise, de 12 p. 100 pour telle autre, de 18 p. 100 pour une troisième.

En France, depuis le tarif de 1791, la préférence a été en général donnée aux droits spécifiques; le tarif actuel (1910) ne comporte que quelques taxes *ad valorem*. En d'autres pays, il y a prédominance des taxes *ad valorem*. La tarification *ad valorem* offre l'avantage de proportionner, par son mécanisme même et de la façon la plus aisée, la perception au prix de la marchandise : avantage en tant que le droit de douane est un impôt, et aussi en tant qu'il est une protection; avantage qui est grand surtout dans les périodes de variations amples et rapides des prix, comme celle qu'a ouverte la guerre de 1914. La tarification spécifique ne peut être adaptée à la valeur des marchandises qu'à la condition d'être très compliquée, comme nous allons le voir; et puis, si, après l'élaboration du tarif, les prix viennent à changer d'une façon sensible, nécessité est de reviser le tarif.

(3) H. Schaeffer, *Droits spécifiques et droits « ad valorem »* (thèse Paris, 1919).

Cependant la tarification spécifique est d'une application plus facile que la tarification *ad valorem;* elle évite les difficultés que celle-ci rencontre dans la détermination et la constatation du prix. Etant donné que le prix de la marchandise est la base de la perception, il faut le déterminer avec exactitude, et cela est malaisé. D'abord quel prix faut-il considérer ? Le prix du pays de provenance ou celui du pays importateur ? Le prix de revient ou le prix de vente ? Un prix moyen ou le prix convenu entre l'acheteur et le vendeur ? La base une fois déterminée, il faut constater le prix, et c'est une source de difficultés, de contestations avec le redevable, de fraudes éventuelles. La pratique américaine sur ce point est instructive; la réglementation douanière aux Etats-Unis est extrêmement gênante et vexatoire pour les importateurs; elle implique des déclarations solennelles, des enquêtes, des expertises, qui portent au maximum les frictions entre le fisc et le redevable, et cela est contraire aux maximes les plus certaines de la sagesse fiscale.

La tarification spécifique est donc en général préférée. Mais, comme on l'a dit plus haut, elle rend nécessaire une élaboration législative très minutieuse. En effet, le législateur doit, dans une large mesure, tenir compte de la valeur des marchandises pour déterminer les tarifs. Il ne peut le faire qu'en introduisant dans les tarifs un grand nombre de subdivisions, de façon à ne comprendre dans chaque position douanière que des produits nettement individualisés et aussi semblables que possible. Il en résulte que, dans la forme, les tarifs sont très compliqués. On appelle spécialisation ou spécification cette adaptation des tarifs de douane aux différences de caractères, de qualités et de prix que peuvent présenter des marchandises de même espèce.

La spécialisation a un autre objet que de permettre l'adaptation aussi exacte que possible du tarif à la valeur des produits; elle permet aussi, quand il s'agit de traiter avec d'autres pays et de leur faire des concessions pour en obtenir en retour, le dosage ingénieux et minutieux de ces concessions Cela sera mieux compris avec ce qui sera dit tout à l'heure de la clause de la nation la plus favorisée.

Avec les prohibitions et les droits de douane, il y a un troisième instrument de la politique commerciale : la prime. La prime est en un certain sens l'inverse du droit de douane; au lieu que celui-ci est payé par l'importateur ou l'exportateur à l'Etat, la prime est payée par l'Etat; c'est une subvention qui s'ajoute au prix de vente d'un produit ou d'un service, par conséquent au profit de l'entrepreneur, et parfois même la prime constitue seule tout le profit.

On peut trouver dans l'histoire de la politique commerciale des exemples de primes à l'importation, destinées à encourager l'entrée de certains produits étrangers, du blé, par exemple, en cas de disette. Mais, dans la pratique moderne, il n'y a plus que des primes à la production ou à l'exportation : les premières accordées à raison d'un fait de production au sens étroit du mot ou à raison d'un service fait (par exemple les primes à la navigation), les secondes accordées seulement à raison d'une exportation de marchandises. Les primes à l'exportation ont pour objet la conquête des marchés étrangers; ce sont des armes offensives; l'industrie sucrière en a offert des exemples très intéressants. Les primes à la production sont d'aspect plus modeste; elles représentent la guerre défensive; elles remplacent le droit de douane à l'entrée comme protection d'une catégorie de l'activité nationale. Soit un produit que l'Etat hésite à protéger par un droit de douane, parce qu'il s'agit d'une matière première et que les industries qui l'emploient supporteraient malaisément la hausse des prix qui serait la conséquence du droit de douane. Si l'Etat tient néanmoins à protéger ce produit, il le fera par l'allocation d'une prime; il y en a plusieurs exemples dans la politique commerciale française. D'ailleurs la prime à la production joue nécessairement dans une certaine mesure le rôle de prime à l'exportation, puisqu'elle diminue le prix de revient du producteur et lui permet de vendre à plus bas prix sans être en perte. Ce ne sont pas seulement les Etats qui allouent des primes; on se rappelle que parfois les cartels et les trusts en font autant.

Au point de vue de la forme il faut distinguer deux sortes de primes : primes directes et primes indirectes. La prime directe est celle qui est instituée ouvertement et inscrite comme telle au budget de l'Etat. La prime indirecte résulte du fonctionnement d'un mécanisme dont ce n'est pas la destination propre. Voici deux cas :

1° Une prime peut être incluse dans un drawback (voir *infra*, même chapitre, section 2), si la restitution des droits lors de la sortie des marchandises est calculée de manière à dépasser la perception faite à l'entrée.

2° Une prime peut être incluse dans l'impôt, si l'impôt est calculé de telle manière qu'une fraction du produit taxé en soit exempte lorsque la production a été faite dans des conditions dé-

terminées; citons comme exemple l'impôt sur le sucre en France, tel qu'il était aménagé de 1884 à 1903.

Les primes ne tiennent plus qu'une place secondaire dans la politique commerciale moderne; elles sont d'un emploi beaucoup moins fréquent que les droits de douane. Cependant il y aurait de bonnes raisons de les préférer à ceux-ci comme instruments d'une politique protectionniste. Avec le système de la prime, l'Etat mesure plus exactement le sacrifice qu'il demande à la collectivité pour atteindre son but : il y a une dépense inscrite au budget ou bien, si la prime consiste en une remise d'impôts, une moins-value dans les recettes. La nécessité de chiffrer le sacrifice est une garantie de prudence dans l'intervention de l'Etat. Avec le système des droits de douane à l'entrée sur les marchandises étrangères, c'est au contraire une recette qui tombe dans les caisses publiques. Le sacrifice n'est pas demandé au contribuable, mais, comme nous le verrons dans un autre chapitre, au consommateur; il est, non pas moins réel ou moins grand, mais moins apparent que celui qui est impliqué dans la prime. Aussi l'abus est-il bien plus à craindre en matière de droits de douane qu'en matière de prime. Mais le fait que, budgétairement, la prime est une dépense, tandis que le droit de douane à l'entrée est une recette, explique que celui-ci soit d'un emploi bien plus fréquent.

§ 2. — Tarifs autonomes et tarifs conventionnels. Traités de commerce. Clause de la nation la plus favorisée. Tarifs de préférence, de représailles, compensateurs de primes. Unions douanières.

La politique commerciale peut être conçue comme l'expression de la volonté unilatérale de la nation qui l'applique, ou bien, s'inspirant de l'idée que l'échange des marchandises met en jeu deux volontés qui doivent s'accorder sur les conditions de l'opération, elle peut procéder par voie d'entente internationale. On a dans le premier cas les tarifs dits autonomes et dans le second cas les tarifs conventionnels.

Le tarif autonome est celui qui est fixé par une loi ou un acte du pouvoir exécutif, n'impliquant aucun accord avec les pays étrangers, pouvant par conséquent être à tout moment modifié, diminué ou accru; avec ce système, un pays garde la maîtrise de ses tarifs. Le tarif conventionnel est déterminé par un accord entre deux ou plusieurs pays; formé par un accord, il ne peut être modifié que par un accord nouveau; le pays qui a des tarifs conventionnels enchaîne sa liberté, mais en même temps celle de ses cocontractants, et s'il perd la maîtrise de ses tarifs, il se procure du moins la stabilité de ceux qu'on lui oppose. Ou la maîtrise des tarifs ou la stabilité, ce sont deux biens entre quoi il faut que la politique commerciale choisisse.

La politique des tarifs conventionnels trouve son expression dans les traités de commerce à tarifs incorporés. Les traités de commerce à tarifs incorporés étaient, dans la période d'avant-guerre, la base de la politique commerciale des Etats de l'Europe centrale et septentrionale; la France, qui les a pratiqués de 1860 à 1892, y a renoncé depuis 1892 pour s'enfermer dans des tarifs autonomes fortement protecteurs. Ce qui caractérise les traités de commerce de ce type, c'est l'incorporation des tarifs; les tarifs discutés et arrêtés par les négociateurs des deux puissances sont incorporés à l'acte qui constate leur accord et lient par conséquent, pour sa durée, les signataires de l'acte.

Les traités de commerce contiennent fréquemment d'autres dispositions que celles relatives aux tarifs : dispositions relatives à la navigation, à l'assimilation juridique des étrangers aux nationaux pour l'exercice de l'industrie et du commerce, aux voyageurs de commerce, aux formalités douanières; la clause d'arbitrage, pour le règlement des difficultés que soulèverait l'interprétation de l'acte, figure dans quelques traités.

Un système de tarifs autonomes peut d'ailleurs faire une certaine place à la convention. Le régime douanier actuel de la France offre un très bon exemple de cette combinaison mixte. La France (loi du 11 janvier 1892) a deux tarifs autonomes, l'un appelé « tarif général » et l'autre appelé « tarif minimum », celui-ci formé de taxes sensiblement moins élevées que l'autre. Le tarif général est applicable aux marchandises pour lesquelles l'application du tarif minimum n'a pas été expressément concédée, et nous concédons soit un tarif intermédiaire, soit le tarif minimum en totalité ou en partie, aux pays qui nous accordent des avantages corrélatifs; il y a donc place pour des conventions avec les pays étrangers et ces conventions jouent un grand rôle dans notre politique commerciale. Mais, comme nous le verrons dans le chapitre suivant, ces conventions sont conçues de telle sorte que les tarifs applicables ne prennent pas le caractère de tarifs contractuels. Il y a donc une différence importante entre les traités de ce type et les traités à tarifs incorporés.

Un pays peut s'en tenir au principe de l'autonomie du tarif de douane, et avoir soit un seul tarif autonome réglant d'une façon

uniforme les relations commerciales avec l'étranger, soit deux ou plusieurs tarifs autonomes. La France, par exemple, a actuellement deux tarifs autonomes, tandis que le tarif autonome unique était, à de rares exceptions près, notre régime douanier d'avant risée. Par cette clause, un pays s'engage vis-à-vis de son cocontrac- guère comme tarif unique; il lui faut un tarif autonome qui lui serve d'appui. Le tarif autonome, dans un pays qui fonde sa politique commerciale sur des traités à tarifs incorporés, a un double rôle. D'une part, il est le tarif appliqué aux marchandises des pays avec lesquels aucun traité n'a été conclu. D'autre part, il est une base de négociations, le point de départ des concessions inscrites dans les traités et la menace suspendue sur les négociateurs adverses qui ne voudraient pas faire de concessions suffisantes.

Il y a une modalité qui joue un rôle considérable dans la politique commerciale : c'est la clause dite de la nation la plus favorisée. Par cette clause, un pays s'engage vis-à-vis de son cocontractant à le faire bénéficier des mêmes avantages que les autres pays : soit des avantages qu'il concéderait éventuellement à d'autres pays, soit de ceux qu'il a déjà consentis par des traités antérieurs. Par exemple, le traité de commerce conclu le 23 janvier 1860 entre l'Angleterre et la France contenait une clause ainsi conçue : « Chacune des deux hautes puissances contractantes s'engage à faire profiter l'autre puissance de toute faveur, de tout privilège ou abaissement dans les droits à l'importation des articles mentionnés dans le présent traité que l'une d'elles pourrait accorder à une tierce puissance. » Le traité de paix de Francfort entre la France et l'Allemagne disait dans son article 11 : « ... Le Gouvernement français et le Gouvernement allemand prendront pour base de leurs relations commerciales le régime du traitement réciproque sur le pied de la nation la plus favorisée... »

La clause de la nation la plus favorisée peut être rédigée de diverses façons, et avoir une portée plus ou moins étendue. Elle peut ne viser que les marchandises comprises dans le tarif annexé au traité de commerce, ou toutes les marchandises sans limitation d'espèce. Elle peut s'appliquer non seulement aux droits de douane, mais aux formalités douanières, au traitement accordé aux nationaux des deux pays, etc. Elle peut viser les concessions éventuelles que les nations contractantes feront à n'importe quelle autre nation, ou seulement celles qu'elles feront à telles nations nommément déterminées.

L'intérêt que présente la clause de la nation la plus favorisée

est évident. Ce qui importe à un pays dans son commerce avec un autre pays, c'est moins encore le traitement absolu appliqué à la marchandise que la certitude que ce traitement ne sera pas moins favorable que celui accordé à de tierces puissances. Il ne servirait à rien d'avoir obtenu pour les vins français une réduction de droits à l'entrée en Belgique si les vins d'Allemagne ou d'Italie obtenaient une réduction plus forte. La clause de la nation la plus favorisée procure l'égalité dans les conditions de concurrence sur les marchés extérieurs.

Dans les traités de commerce elle est usuelle, et cela a pour résultat l'unification des tarifs conventionnels, les concessions contenues dans un nouveau traité s'étendant de plein droit aux traités précédemment conclus, et inversement des points qui ne sont pas visés par le nouveau traité se trouvant réglés par les précédents. Dans les pays à traités de commerce, il y a ainsi deux tarifs : le tarif général autonome, dont le rôle a été indiqué, et le tarif conventionnel, formé par l'ensemble des traités. Toutefois la politique commerciale française, depuis la fin de la guerre, s'efforce d'éliminer la clause de la nation la plus favorisée; cette prétention, nous le verrons, a compliqué beaucoup la négociation des nouvelles conventions.

Les répercussions que les traités ont les uns sur les autres par la clause de la nation la plus favorisée obligent à peser de la façon la plus précise les termes des concessions faites, sans quoi une concession relativement peu importante dans le traité où elle figure peut prendre une extension inattendue par le jeu même de la clause. On pare à ce risque par la spécialisation des tarifs, qui permet de limiter les concessions à telle sorte particulière de produits des pays avec qui l'on traite. Si l'on veut, par exemple, réduire les droits d'entrée sur le bétail en provenance d'un pays voisin sans que la réduction s'étende au bétail des autres pays, on s'ingéniera à décrire dans le tarif telle particularité de structure, de forme ou de couleur qui distingue la race ovine ou bovine de ce pays, et ainsi la clause ne joue pas. L'Allemagne, notamment, a fait, avant 1914, un grand usage de ce procédé, et s'en est servie pour éluder les obligations que lui imposait, dans ses rapports avec nous, le traité de Francfort.

Dans quelques traités anciens on trouve une clause qui diffère un peu de la clause de la nation la plus favorisée telle qu'elle est actuellement comprise. Les concessions faites à une puissance ne sont pas étendues de plein droit aux autres, mais seulement en échange de concessions analogues à celles que la puissance béné-

ficiaire a dû faire pour les obtenir; en d'autres termes, elles ne sont pas gratuites, mais à titre onéreux. Cette rédaction de la clause n'a pas prévalu dans la pratique moderne, et elle paraît de nature à soulever des contestations difficiles à trancher.

On trouve encore dans la technique douanière des modalités qui sont : les tarifs de préférence, les tarifs de représailles, les tarifs compensateurs de primes, les unions douanières.

Les tarifs de préférence ont pour objet de favoriser les relations commerciales avec un autre pays par des réductions de tarifs qui ne profitent qu'à lui. On en trouve des exemples dans les rapports des colonies anglaises autonomes, maîtresses de leurs tarifs, avec la métropole. Ils ne sont possibles, bien entendu, que dans la mesure où la clause de la nation la plus favorisée n'y fait pas obstacle, soit en droit, soit en fait.

Les tarifs de représailles sont ceux qu'un Etat emploie pour amener à composition, sur le terrain économique ou politique, un autre Etat. Leur objet est de faire le plus de mal possible à l'adversaire; les tarifs de représailles peuvent aller jusqu'à la prohibition. Ce sont des armes efficaces, mais d'un maniement dangereux, car on ne peut pas faire du mal à l'adversaire économique sans en subir aussi soi-même.

Les tarifs compensateurs de prime ont pour objet d'annuler l'effet des primes données dans un autre pays à certaines marchandises. Un Etat, un cartel, un trust, institue un système de primes directes ou indirectes qui facilitent l'exportation et la conquête des marchés extérieurs. A cette mesure de protectionnisme offensif qui menace ses industries nationales sur leur propre marché, l'Etat étranger peut répondre par une taxe d'entrée égale à la prime. Les Etats-Unis en ont ainsi usé à l'époque où les sucres de divers pays de l'Europe recevaient des primes à l'exportation (4). Notre loi française du 29 mars 1910 donne au Gouvernement le droit d'établir, sur les marchandises qui bénéficient dans leur pays d'origine d'une prime directe ou indirecte à l'exportation, un droit compensateur égal au montant de la prime.

Les unions douanières sont des conventions qui ont pour objet de faire, d'Etats indépendants plus ou moins complètement les uns des autres au point de vue politique, un territoire douanier unique, soumis à un régime douanier uniforme. L'exemple le plus célèbre d'union douanière est le *Zollverein* allemand. Une union

(4) Sur la question des primes sucrières, voir *infra*, chap. III.

douanière peut servir de préparation et de support à un certain degré d'utilité politique; ce fut le cas du *Zollverein*. Elle peut être aussi la manifestation économique d'une alliance politique et militaire. Elle peut être imposée à un Etat vaincu par l'Etat vainqueur, comme un moyen pour celui-ci d'asseoir sa domination économique. On la conçoit aussi établie entre des colonies autonomes et la métropole. Les unions douanières peuvent être considérées comme le cas limite des tarifs de préférence.

SECTION II

TRANSIT, ENTREPOT, ZONE FRANCHE, ADMISSION TEMPORAIRE, DRAWBACK

Les droits de douane sont un obstacle à la circulation internationale des marchandises; en outre, lorsqu'ils sont établis sur des produits qui sont pour l'industrie nationale des matières premières et qui, incorporés à d'autres ou transformés, sont destinés à l'exportation, ils risquent de rendre cette exportation difficile ou même impossible. La technique douanière a créé diverses institutions dont l'objet commun est d'assouplir le mécanisme fiscal et protecteur, de concilier, dans la mesure où cela est possible, l'existence de taxes ou prohibitions avec le besoin d'une circulation ample et facile de marchandises. Les institutions créées pour cet objet sont : le transit, l'entrepôt, la zone franche, l'admission temporaire, le drawback.

Le transit est le régime applicable aux marchandises qui ne font que traverser le pays. Elles ne peuvent pas concurrencer la production nationale, puisqu'elles n'entrent pas dans la consommation, et elles fournissent du trafic et du profit aux entreprises de transports. On les admet donc en franchise, moyennant un régime de contrôle qui permet au service des douanes de s'assurer qu'elles ne resteront pas en fraude dans le pays. Dans la pratique française, il y a deux sortes de garanties prises : le plombage et l'acquit-à-caution. Le plombage consiste à fermer chaque colis avec une ficelle arrêtée par un plomb que la douane frappe d'une empreinte (5). L'acquit-à-caution est un engagement, souscrit par la personne éventuellement redevable des droits, de représenter les marchandises à la douane dans un certain délai, faute de quoi les droits seront exigibles; cet engagement est garanti par une caution.

(5) Pour les transports par chemin de fer le plombage du wagon remplace le plombage des colis.

L'entrepôt est le régime applicable aux marchandises qui entrent dans le pays pour y demeurer quelque temps dans une situation d'attente, qui peut-être y seront consommées, peut-être seront réexpédiées ailleurs. Des cafés, des sucres débarquent au Havre; selon les circonstances, les fluctuations des prix, les besoins des divers marchés, ils entreront dans la consommation française ou seront réembarqués pour d'autres pays; en attendant, l'importateur les place en entrepôt. Il y a, pour les marchandises en entrepôt, suspension conditionnelle des droits de douane; les droits ne seront payés que si les marchandises entrent dans la consommation intérieure, mais elles auront pu pendant un certain temps séjourner en franchise sur notre territoire; le régime comporte, bien entendu, un contrôle du service des douanes. Un système bien organisé d'entrepôts est une indispensable condition d'existence d'un large marché commercial.

En France, le régime de l'entrepôt, organisé par la loi du 8 floréal de l'an XI, est actuellement régi par la loi du 29 décembre 1917. Cette loi distingue trois sortes d'entrepôts : l'entrepôt réel, l'entrepôt fictif, l'entrepôt spécial.

L'entrepôt réel est constitué par concession, le concessionnaire pouvant être la commune, le port autonome ou la chambre de commerce; le local est gardé par la douane. L'entrepôt fictif est constitué dans les magasins du commerce, sous la garantie d'une soumission cautionnée de réexporter les marchandises ou de payer les droits au moment où elles sortiront pour entrer dans la consommation. L'entrepôt spécial peut être constitué dans les locaux du commerce pour les marchandises dont la présence dans l'entrepôt réel présente des dangers ou pour celles qui exigent des installations spéciales.

La zone franche est une portion du territoire national qui est exterritorialisée au point de vue douanier; la ligne de douane est reportée en arrière de la zone franche et la sépare du reste du territoire national. Les marchandises qui sortent de cette zone pour pénétrer dans les autres parties du territoire national sont passibles des droits de douane, mais à l'intérieur de la zone franche les marchandises étrangères peuvent librement circuler et être l'objet de manipulations et de transformations. C'est sous la forme de ports francs que se présentent en fait les zones franches, et la franchise est restreinte à une partie du port. Le port franc remplit une fonction commerciale et peut aussi, mais ce n'est là qu'un accessoire, remplir une fonction industrielle. La fonction

commerciale, c'est d'être un lieu librement ouvert à l'importation des marchandises, où celles-ci peuvent être débarquées, embarquées, classées, divisées, soumises à des manipulations et des mélanges qui permettent de les accommoder aux goûts de la clientèle. Le commerce d'exportation, qui ne peut prospérer qu'en s'appuyant sur de grands marchés largement ouverts où des produits variés circulent avec aisance et célérité, trouve dans les ports francs de précieux avantages. Sans doute le système des entrepôts remplit dans une certaine mesure la fonction commerciale des ports francs, mais dans une mesure assez petite, avec beaucoup moins d'ampleur et de liberté que ceux-ci [6]. Quant à la fonction industrielle des ports francs, elle consiste en ce que certaines industries peuvent s'installer dans l'enceinte exterritorialisée, bénéficiant pour les matières premières qu'elles emploient de l'entière franchise douanière et de la liberté d'accès qu'offre le port; mais pour diverses raisons, parmi lesquelles au premier rang le peu d'étendue de la zone exterritorialisée, le développement industriel du port franc ne peut pas aller bien loin, et c'est la fonction commerciale qui reste l'essentiel.

La France a eu sous l'ancien régime des ports francs : Marseille, Bayonne, Dunkerque, Lorient. Ces franchises furent supprimées en 1791. Depuis lors, malgré les heureux résultats des expériences étrangères, l'institution des ports francs n'a pas été rétablie chez nous, bien que souvent et ardemment demandée. Toutefois, le traité de Versailles prévoit l'établissement d'une zone franche dans le port de Strasbourg. Dans divers pays étrangers, il y a des ports francs : Copenhague, Gênes, Salonique, Trieste, Hambourg, Brême, notamment. L'institution de ports francs a plus ou moins d'importance selon la structure et l'orientation des régimes économiques des peuples; plus le régime est libéral, moins l'institution des ports francs a d'utilité. En France, elle en aurait une très grande, parce que le régime douanier est assez rigoureux; les ports francs y seraient comme des fenêtres librement ouvertes sur le monde extérieur [7].

(6) Le régime français des entrepôts a donné lieu à de vives critiques, à raison du peu de liberté qu'il laissait aux opérations commerciales. Sur certains points il a été amélioré par la loi du 29 décembre 1917. Mais l'entrepôt, même avec un régime libéral, ne remplace pas le port franc. En Allemagne, où le régime des entrepôts est plus souple que chez nous, il y a en outre de grands ports francs; les deux régimes ne font pas double emploi.

(7) Nous avons en France une zone franche dans le pays de Gex et en Haute-Savoie. Mais elle n'a pas été établie volontairement par nous et dans notre intérêt; elle nous a été imposée par les traités de 1815 comme une

L'admission temporaire est un régime applicable aux produits qui doivent être réexportés après avoir été incorporés à d'autres produits, ou après avoir été l'objet d'une élaboration industrielle. Sont par exemple importés en admission temporaire les blés qui seront tranformés en farine, les fontes qui sortiront comme acier ou comme partie intégrante d'un produit métallurgique, les fils de coton ou de laine qui seront la matière première de tissus variés. Le produit importé en admission temporaire bénéficie de la suspension conditionnelle des droits; l'admission n'a lieu que pour une durée déterminée et sous la garantie d'un acquit-à-caution. L'admission temporaire est le complément indispensable d'un régime douanier protectionniste, dans les pays où il y a de grandes industries d'exportation, ce qui est notamment le cas de la France (8).

Il y a eu jadis de vives controverses sur les modalités de l'admission temporaire, sur le point notamment de savoir si la réexportation doit se faire « à l'identique » ou seulement « à l'équivalent ». La réexportation à l'identique, cela signifie que le produit qu'il faudra représenter à la sortie est celui même qui a été admis temporairement. Si des tôles étrangères ont été importées en admission temporaire par une fabrique de constructions mécaniques, ce sont ces mêmes tôles qu'il faudra réexporter incorporées à une machine, et non des tôles en égale quantité et de même qualité. Dans le système de l'équivalent, cette seconde solution est au contraire considérée comme suffisante. La réexportation à l'équivalent est seule compatible avec un mouvement industriel un peu ample. En France, le système de l'équivalent, admis dès 1850 pour certains produits, a été généralisé à partir de 1862. D'ailleurs, il soulève certaines difficultés qui ne peuvent être examinées ici. Il y a notamment la question du trafic des acquits-à-caution (9).

servitude en faveur de la Suisse. A la suite du Traité de Versailles (1919) des négociations ont été engagées entre la France et la Suisse pour la suppression ou la modification de cette zone franche; elles n'ont pas encore abouti. Sur la question des ports francs, on consultera : De Rousiers, *Hambourg et l'Allemagne contemporaine* (1902); Aftalion, *Les ports francs en Allemagne* (1901); Hugot, *Les ports francs* (thèse Paris, 1916); Chambre de commerce de Marseille, *Les zones franches et l'exportation française* (1916).

(8) En France, l'admission temporaire met en jeu le mécanisme des acquits-à-caution. Actuellement une loi seule peut accorder le bénéfice de l'admission temporaire; jusqu'en 1892, le Gouvernement l'accordait par décret. L'admission temporaire a été introduite chez nous par la loi du 17 décembre 1814; mais le principe n'a été nettement formulé que par la loi du 5 juillet 1836. L'opération inverse de l'admission temporaire, c'est l'exportation temporaire avec réimportation; elle ne joue en France qu'un rôle insignifiant. Dans d'autres régimes douaniers (Allemagne, Autriche) elle a une fonction plus importante.

Le drawback sert aux mêmes fins que l'admission temporaire, mais le mécanisme est autre; il y a restitution, lors de la réexportation du produit fabriqué, des droits qui ont été perçus au moment où la matière première a été importée. C'est un système plus onéreux pour l'importateur. Le mécanisme du drawback a servi, à diverses reprises, à faire bénéficier certaines industries de primes indirectes; il suffit pour cela de l'aménager de telle façon que la restitution soit en fait supérieure à la perception faite par l'administration. Le drawback est actuellement peu usité.

(9) Cf. Paisant, *L'admission temporaire des blés* (thèse Paris, 1901). La question y est discutée en ce qui concerne les céréales.

CHAPITRE III

LA POLITIQUE COMMERCIALE DE LA FRANCE

SECTION I

LA POLITIQUE COMMERCIALE DE LA FRANCE DE LA FIN DU XVIII[e] SIÈCLE AU SECOND EMPIRE

La politique commerciale de la France, à ne la prendre même qu'à partir de la fin du XVIII[e] siècle, a plusieurs fois changé d'aspect. Sa structure actuelle date de la loi du 11 janvier 1892; mais avant de l'étudier telle qu'elle est actuellement, il sera utile de voir ce qu'elle a été au cours du XIX[e] siècle (1).

Jusqu'à la fin de l'ancien régime, la politique commerciale française avait été dominée par le souci du développement industriel et par le souci de l'alimentation nationale. Elle tendait d'une part à développer les exportations de produits fabriqués et à fermer autant que possible aux produits fabriqués étrangers le marché intérieur, d'autre part, à assurer l'approvisionnement alimentaire du peuple, notamment en interdisant ou en ne permettant que par intermittences l'exportation des céréales : protectionnisme industriel, mais non agricole. Le mouvement d'idées qui, au XVIII[e] siècle, a formé la doctrine du libéralisme économique, avait cependant commencé dans la seconde moitié du siècle à relâcher cette politique rigoureuse; le sacrifice qu'elle impliquait de l'agriculture à l'industrie a fourni aux économistes de l'école physiocratique un de leurs terrains de lutte; ça a été la question des blés qui fut si passionnément discutée dans la seconde moitié du XVIII[e] siècle (2). Une autre question, celle des toiles peintes ou

(1) Ouvrages à consulter sur la politique commerciale de la France : Amé, *Etude sur les tarifs de douane et sur les traités de commerce* (Paris, 1876); Levasseur, *Histoire du commerce de la France* (Paris, 1911-1912); Arnauné, *Le commerce extérieur et les tarifs de douane* (Paris 1911).

(2) Les physiocrates, sur le fondement de leur théorie du *produit net* (t. 1, liv. I, chap. VI), qui faisait de la production agricole la seule richesse, ont réclamé la liberté du commerce des céréales : libre circulation à l'intérieur

indiennes, a aussi beaucoup occupé l'opinion et mis en relief ce qu'il y avait d'artificiel dans le système industriel de l'époque (3).

L'esprit nouveau de libéralisme s'est manifesté par le traité de commerce conclu avec l'Angleterre, en 1786, et par le tarif douanier voté par l'Assemblée Constituante en mars 1791. Ce tarif était assez libéral; les droits d'entrée sur les produits fabriqués étaient compris entre 5 p. 100 et 15 p. 100 de la valeur, la plupart des matières premières et des denrées alimentaires entraient en franchise; le tarif comprenait une vingtaine de prohibitions, soit à l'entrée, soit à la sortie.

La tendance libérale de la politique commerciale à la fin de l'ancien régime et au début de la Révolution fut bientôt contrariée par les événements, et cela est bien propre à montrer le lien qu'il y a entre l'ensemble de la politique d'un pays et sa politique économique. Les guerres où la France se trouva engagée, pendant la période révolutionnaire, puis sous l'Empire, eurent pour conséquence des luttes de tarifs. Le blocus continental surtout, institué par Napoléon pour ruiner la puissance économique de l'Angleterre, a été l'un des faits qui ont déterminé la formation, après la chute de l'Empire, d'un régime extrêmement rigoureux de protectionnisme industriel et agricole qui a été maintenu jusqu'au delà de la première moitié du XIX[e] siècle. Les intérêts abrités longtemps dans les retranchements du blocus continental ne consentirent pas, le

du royaume et libre exportation. Cela seul pouvait assurer un bon prix des produits agricoles et porter le *produit net* au maximum. Les édits de 1763 et 1764 leur ont donné satisfaction, mais une réaction s'est produite dans les années suivantes, et les interdictions d'exporter le blé, tantôt en vigueur, tantôt suspendues, ont persisté jusque dans le XIX[e] siècle. Sur cette question : Eug. Gaudemet, *L'abbé Galiani et la question du commerce des blés* (thèse, Dijon 1899).

(3) Les toiles peintes, c'étaient les tissus de coton à fleurs, feuillages et oiseaux coloriés, en provenance des Indes. On chercha, en France, en Angleterre, aux Pays-Bas, à imiter cette fabrication. Mais les industries qui étaient concurrencées par cette étoffe nouvelle firent entendre les plus vives récriminations, et un arrêt du Conseil du 26 octobre 1686 interdit non seulement l'introduction et la vente en France des toiles peintes en provenance des Indes, mais leur fabrication. L'histoire législative et réglementaire des toiles peintes est très compliquée; de 1686 à la fin du XVIII[e] siècle, il n'y a pas eu moins de deux édits et quatre-vingts arrêts du Conseil sur la matière, sans compter un nombre plus considérable encore de déclarations, rapports et jugements. La question des toiles peintes a partagé la France en deux camps et provoqué des polémiques passionnées. Ça a été dans l'ordre industriel le pendant de la question des blés, le point de partage de la tendance libérale et de la tendance interventionniste. Sur cette question : Depitre, *La toile peinte en France au* XVII[e] *et au* XVIII[e] *siècles* (Paris, 1912).

blocus fini, à affronter la lutte en rase campagne avec l'industrie anglaise et demandèrent à être protégés par un solide régime douanier.

Ce qui distingue le protectionnisme français moderne de celui de l'ancien régime, c'est qu'il s'applique à l'agriculture comme à l'industrie. Le protectionnisme agricole s'est constitué sous le gouvernement de la Restauration. Le souci de l'alimentation nationale, qui avait été prédominant sous l'ancien régime, passa à l'arrière-plan, les progrès de l'agriculture et la facilité accrue des communications paraissant écarter le péril du déficit alimentaire. La grande place tenue par les représentants de la propriété foncière dans les assemblées élues leur permit de faire prévaloir dans la législation leurs intérêts de classe, et des alliances, fructueuses pour les deux groupes, se nouèrent entre les propriétaires fonciers et les industriels, chacun votant, à charge de revanche, les droits de douane désirés par l'autre.

Il est remarquable que, sous le gouvernement de la Restauration comme sous le gouvernement de Louis-Philippe, le pouvoir exécutif a toujours essayé d'exercer une action modératrice; plus conscient que les assemblées, par sa fonction même, de l'intérêt général, il s'efforçait d'atténuer l'âpreté égoïste des revendications formulées par les producteurs agricoles ou industriels, mais il n'y réussissait que dans une bien faible mesure.

Le régime douanier ainsi constitué avait pour base un tarif autonome [1]. Il comprenait des droits d'entrée et de sortie, des prohibitions d'entrée et de sortie; le taux de la protection était en moyenne très élevé. Un des éléments les plus intéressants de ce régime a été le système d' « échelle mobile » appliqué aux céréales (lois de 1819, 1821, 1832). Le système d'échelle mobile repose sur l'idée qu'il y a pour les céréales un prix normal, qui est satisfaisant pour le producteur sans être oppressif pour le consommateur. Si le prix du marché descend au-dessous de ce prix considéré comme normal, le producteur est protégé par des droits d'entrée dont le taux varie en sens inverse du prix et aboutit, à partir d'un niveau déterminé, à la prohibition; si au contraire le prix du marché dépasse le prix normal, c'est le consommateur qui a besoin d'être protégé, et des droits de sortie gradués, puis la prohibition de sortie, entrent en jeu. Ainsi espérait-on assurer toujours au producteur un bon prix de ses denrées, et au consommateur un approvisionnement suffisant à des cours raisonnables. Le système présentait d'ailleurs une grande complication, le territoire étant divisé en zones dans chacune desquelles séparément jouait le mécanisme des droits d'entrée et de sortie.

(1) Il y a bien eu quelques traités de commerce, mais d'une importance pratique extrêmement restreinte; c'est le tarif autonome qui régit alors nos relations économiques avec le dehors.

SECTION II

LA POLITIQUE COMMERCIALE DE LA FRANCE SOUS LE SECOND EMPIRE LES TRAITÉS DE COMMERCE A TARIFS INCORPORÉS

Sous le second Empire, un revirement a eu lieu dans la politique commerciale. Des traités de commerce à tarifs incorporés ont été conclus avec un grand nombre de pays, et ainsi s'est formé un tarif conventionnel beaucoup plus modéré que le tarif général autonome. Le tarif autonome lui-même a été pour beaucoup d'articles, notamment les matières premières et les denrées alimentaires, très adouci. La politique commerciale a été nettement orientée vers le libéralisme.

Ce n'est pas un mouvement de l'opinion publique qui a déterminé ces changements, car, sauf dans un très petit cercle d'économistes, elle était peu au courant de ces questions; c'est moins encore l'abandon spontanément consenti par les producteurs agricoles et industriels de leur armure protectionniste; les producteurs ont bien plutôt subi qu'accepté la nouvelle politique économique. Elle a été introduite par une initiative du chef de l'Etat et de ses conseillers; l'influence anglaise, très sensible chez le chef de l'Etat, a été pour beaucoup dans cette initiative; l'Angleterre avait, quelques années auparavant, accompli une évolution remarquable dans le sens du libéralisme économique, et le développement de sa richesse qui la plaçait en tête de tous les peuples la désignait comme un modèle à imiter. En France, Bastiat avait, de 1844 à 1850, fait une ardente campagne pour le libre-échange, vanté l'exemple de l'Angleterre; la réforme qui s'accomplit sous le second Empire se rattache au mouvement d'idées créé dans un cercle étroit par cette campagne.

De 1850 à 1860, la nouvelle orientation économique se manifeste par des réductions ou des suppressions de droits de douane sur un certain nombre de matières premières et d'objets d'alimentation. Un projet de suppression totale des prohibitions fut soumis au Corps législatif en 1856, mais retiré sans avoir été discuté, à cause de l'émotion qu'il avait soulevée dans les milieux industriels. Au début de l'année 1860, une lettre de l'Empereur au ministre

des Finances, publiée au *Moniteur officiel*, exposait un programme économique dont les pièces essentielles étaient des suppressions ou réductions de droits de douane, la suppression des prohibitions et la conclusion de traités de commerce avec les puissances étrangères. Quelques jours après, le 23 janvier, fut signé un traité de commerce avec l'Angleterre. Ce traité avait été préparé par des pourparlers officieux engagés entre Michel Chevalier, du côté français, Richard Cobden et Gladstone, du côté anglais, et les négociations officielles qui avaient suivi ces pourparlers avaient été, comme eux conduites dans le plus grand secret, de sorte que la signature du traité fut pour le public français une sorte de coup de théâtre.

Le traité, complété par des conventions additionnelles, apportait à notre régime douanier, à l'égard des produits anglais, de profondes modifications : suppression des prohibitions, détermination d'un maximum pour le taux des droits de douane (30 p. 100 jusqu'en 1864 et 25 p. 100 à partir de cette date, et encore ce maximum ne fut-il pas en général atteint). Le traité renfermait la clause de la nation la plus favorisée. Il était conclu pour une durée de dix ans, et se renouvelait ensuite par tacite reconduction, d'année en année, sauf dénonciation douze mois à l'avance par l'une ou l'autre des deux parties contractantes.

Le traité de commerce franco-anglais a été suivi d'une série de traités analogues : traités avec la Belgique (1861); avec la Prusse agissant au nom du Zollverein (1862); avec l'Italie (1863); avec la Suisse (1864); avec la Suède et la Norvège (1865); avec les villes Hanséatiques (1865); avec les Grands-Duchés de Mecklembourg (1865); avec l'Espagne (1865); avec les Pays-Bas (1865); avec l'Autriche (1866); avec le Portugal (1867); avec les Etats Pontificaux (1867).

Ces divers traités étaient des traités à tarifs incorporés, et l'application de la clause de la nation la plus favorisée a ainsi formé un tarif conventionnel, superposé au tarif général autonome et beaucoup plus réduit. Le tarif général même a été encore, après 1860, modifié à plusieurs reprises dans le sens de la réduction des droits.

D'une façon générale, le régime économique institué sous le second Empire comportait l'entrée en franchise des principales matières premières et des objets d'alimentation, et des droits assez modérés, du moins au tarif conventionnel, sur les produits fabriqués. C'était l'abandon du protectionnisme agricole, la rupture forcée de l'alliance conclue et maintenue sous le gouvernement de

la Restauration et sous celui de Louis-Philippe entre les producteurs industriels et les producteurs agricoles. Le fait significatif à cet égard a été l'abandon du système de l'échelle mobile pour les céréales (loi du 15 juin 1861).

La réforme fut complétée par la modification de la législation relative à la marine marchande, et de celle relative au régime douanier colonial.

Le régime des traités à tarifs incorporés a duré jusqu'en 1892. Mais les dix ou douze dernières années de la période 1860-1892 ont été marquées par le recul des idées et de la politique libérales, mouvement qui devait aboutir à la formation du système protectionniste qui règle nos relations économiques internationales depuis 1892.

SECTION III

LES PRODROMES DU RETOUR AU PROTECTIONNISME : 1880-1892. LA LOI DU 11 JANVIER 1892. LE RÉGIME DU DOUBLE TARIF AUTONOME

Le revirement qui s'est produit en France de 1880 à 1892, dans le sens du protectionnisme, n'est pas un phénomène qui nous soit propre; on le constate dans la plupart des pays de l'Europe continentale. Les vingt-cinq dernières années du XIXe siècle ont été une période de baisse des prix, et ces périodes sont toujours favorables au renforcement des systèmes douaniers. Comme ils voient baisser leurs prix de vente et fuir leurs profits, les producteurs agricoles et industriels s'inquiètent, cherchent des remèdes, et le plus facile à trouver est le rehaussement des droits de douane. Les agriculteurs surtout, producteurs de blé, de viande ou de vin, ont subi, à la fin du dernier siècle, de dures épreuves, les uns par la concurrence des pays neufs, les autres par les maladies cryptogamiques qui ont atteint les vignes, tous par la routine et le laisser-aller, par ce qu'il y avait d'arriéré dans leurs méthodes. D'autre part, dans beaucoup de pays demeurés jusque-là principalement agricoles, on s'est efforcé d'instaurer le développement industriel, et pour hâter la croissance des jeunes industries on les a entourées d'une forte barrière de douanes; de telles mesures en provoquent d'analogues dans les pays rivaux, et cela a été un puissant facteur du mouvement protectionniste.

En France, de 1880 à 1892, diverses lois ont reconstitué le protectionnisme agricole : loi de 1884 sur les sucres, lois de 1885 et 1887 sur les céréales et sur le bétail. La dénonciation du traité de

commerce franco-italien en 1886, d'ailleurs faite par l'Italie, l'échec des négociations engagées pour la conclusion d'un nouveau traité, la guerre de tarifs qui a suivi ont montré que l'on allait, en matière de politique commerciale, vers un nouvel état de choses. A partir de 1888, on voit se multiplier les propositions d'initiative parlementaire tendant à des relèvements de tarifs. Une campagne très vive est menée contre les traités de commerce, qu'on accuse de ruiner la France, et particulièrement on incrimine la clause de la nation la plus favorisée; on réclame le retour à un régime de tarifs autonomes, la maîtrise pour la France de ses tarifs, la faculté de les modifier lorsqu'elle le juge utile sans être liée par des conventions. L'alliance entre les agriculteurs et les industriels, qui avait existé de 1814 à 1860 et leur avait valu de fructueux succès législatifs, fut reconstituée et scellée dans une réunion tenue à Paris en janvier 1891.

Le régime institué par la loi du 11 janvier 1892 et qui, dans ses lignes générales, est encore en vigueur, reposait sur les principes suivants :

1° Il ne doit plus y avoir de traités de commerce conclus pour une longue période et avec tarifs incorporés ou annexés. Nous devons garder la maîtrise de nos tarifs, pouvoir les modifier, selon les circonstances et nos intérêts : c'est le principe du tarif autonome.

2° Il y a, pour la plupart des marchandises, un double tarif : tarif général et tarif minimum. Le tarif général est le tarif de droit commun, c'est-à-dire celui qui est applicable à défaut d'un texte, convention ou loi, concédant l'application du second. Les accords passés avec les pays étrangers ne peuvent consister qu'à concéder l'application du tarif minimum, soit pour toutes les marchandises, soit seulement pour certaines catégories. Ainsi sont limitées à l'avance et par le législateur les concessions possibles; il y a un taux de protection considéré comme intangible. D'ailleurs, le tarif minimum concédé par un accord n'y est pas incorporé et ne prend pas un caractère contractuel.

3° Au point de vue du taux de la protection, les tarifs de 1892 étaient une aggravation sensible du régime antérieur. D'une part, les chiffres inscrits, même au tarif minimum, étaient, en général, plus élevés que ceux des tarifs conventionnels de la période précédente. D'autre part, la protection était généralisée; des produits qui, auparavant, entraient en franchise ou n'étaient assujettis qu'à des droits très légers, étaient désormais protégés sérieusement : c'était le cas des produits agricoles. Cependant, pour ne pas attein-

dre les grandes industries d'exportation, la plupart des matières premières étaient exemptes de droit : peaux, laines, soies et cotons notamment.

4° Dans le régime de 1892 une place a été faite, à côté des droits de douane, aux primes. Il y en a qui ont été instituées comme un substitut de la protection par les droits de douane, dans des cas où cette protection ne paraissait pas pouvoir être donnée. La politique commerciale systématisée en 1892 est fondée sur l'idée que tous les modes de l'activité économique nationale ont droit à la protection : refuser la protection à l'un d'eux, c'est le traiter avec injustice; si la protection par les droits de douane ne paraît pas possible, il faut trouver autre chose, puisque la protection est un droit. Cela a conduit à donner des primes à la sériciculture, à la filature de la soie, à la culture du lin et à celle du chanvre, à la marine marchande, à l'oléiculture. Il y a eu aussi des primes dans l'industrie sucrière, dont l'objet n'était pas seulement de protéger une catégorie de culture et d'industrie sur notre propre marché, mais de conquérir les marchés étrangers. De ces diverses catégories de primes, il ne subsiste aujourd'hui que peu de chose (5).

SECTION IV

LES CHANGEMENTS APPORTÉS AU RÉGIME DOUANIER DE 1892. POLITIQUE COMMERCIALE DE GUERRE ET D'APRÈS-GUERRE

Dans le régime douanier de 1892, il y a deux aspects à considérer : *a)* Les tarifs et leur agencement; *b)* Les conventions conclues avec les pays étrangers.

Nous allons étudier l'évolution de notre politique commerciale, depuis 1892, à ces deux points de vue.

§ 1. — Tarifs et politique tarifaire.

Le principe du double tarif autonome est resté intact, mais les tarifs sont maintenant très différents de ceux de 1892.

Déjà, avant 1914, il y avait eu des changements importants. Outre de nombreuses modifications de détail, les tarifs avaient fait l'objet, en 1910, d'une revision générale (loi du 29 mars 1910). Dans cette revision, quatre points surtout sont à retenir :

1° Les deux tarifs, général et minimum, ont été rehaussés sen-

(5) L'histoire des primes à la marine marchande et des primes sucrières est à la fois tourmentée et curieuse. On la trouvera, résumée, dans notre première édition, t. II, liv. III, chap. III.

siblement. Ils ne l'ont pas été d'une façon uniforme, et même il y a eu quelques réductions de droits; mais, dans l'ensemble, ce sont les rehaussements qui l'emportent de beaucoup.

2° L'écart entre les deux tarifs a été accru. En 1892, le tarif minimum représentait une réduction d'environ 15 p. 100 sur le tarif général. En 1910, l'écart a été porté à 50 p. 100. La raison qui, dans les débats parlementaires, a été donnée de ce changement est que le tarif général avait, en fait, pris un autre caractère qu'à l'origine. En 1892, le législateur considérait le tarif général comme devant être d'une application assez fréquente. Mais les conventions conclues avec les pays étrangers ont été nombreuses, et c'est le tarif minimum qui a été appliqué à la plupart d'entre eux, en totalité ou en partie. Le tarif général est devenu à peu près exclusivement une base de négociations, et il fallait que l'écart entre les deux tarifs fût assez grand pour donner du prix à la concession du tarif minimum.

3° La loi du 29 mars 1910 est une mise au point du tarif. Depuis 1892, il y avait eu des procédés nouveaux de fabrication, des produits nouveaux, des changements de prix. Il fallait adapter le tarif à la vie économique. D'autre part, la spécialisation des tarifs a été beaucoup accrue; quatre cents subdivisions nouvelles ont été créées.

4° La loi du 29 mars 1910 a précisé les pouvoirs conférés au gouvernement en matière douanière, les étendant sur certains points, les restreignant sur d'autres. Le principe est que les tarifs de douane, étant des impôts, ne peuvent être institués et modifiés que par la loi. Mais il y a des cas où la procédure législative est trop lente et où il faut la rapidité d'action du pouvoir exécutif, notamment quand une bataille douanière est engagée. La loi de 1892 donnait au Gouvernement des pouvoirs considérables, mais imparfaitement définis. La loi de 1910 a apporté des précisions nouvelles.

La guerre, puis l'après-guerre ont provoqué d'autres changements dans notre politique tarifaire.

Pendant la guerre, le système des prohibitions, qui avait presque disparu depuis 1860, a été remis en vigueur. Le gouvernement tenait d'une loi du 17 décembre 1814 le droit d'instituer des prohibitions de sortie ou des droits de sortie. Il en a largement usé; l'exportation des produits nécessaires à la conduite de la guerre ou aux besoins essentiels de la population civile a été interdite.

A mesure que la guerre se prolongeait, des mesures du même ordre ont paru nécessaires en ce qui concerne les importations. La hausse des prix, la difficulté de trouver les moyens de payer les achats faits au dehors, la nécessité de restreindre, autant que cela était possible, la croissance de notre dette extérieure, celle de réserver les navires disponibles aux transports des produits les plus utiles à la nation en guerre, ont conduit à l'idée de réglementer strictement les importations. La loi du 6 mai 1916 a donné au gouvernement le droit de prohiber l'entrée des marchandises étrangères ou d'augmenter les droits de douane, par décrets rendus en Conseil des ministres; loi qui n'était faite que pour la durée des hostilités, mais qui a été prorogée jusqu'au 1er janvier 1922, pour les prohibitions, et jusqu'au 1er janvier 1923 pour les surtaxes aux droits de douane (6).

Pendant la durée de la guerre, le souci de protéger les industries nationales passait évidemment au second plan. Ce qui dominait la politique du commerce extérieur, c'était le souci de nourrir la population et d'alimenter la guerre. Mais, sitôt la guerre finie, le protectionnisme du temps de paix a reparu, et il a fallu, de

(6) Avec les pouvoirs que le gouvernement tenait déjà de la loi du 29 mars 1910 et de quelques lois antérieures, cela a mis à sa discrétion la tarification douanière. D'autre part, la liberté des transports, par mer et par voie ferrée, a été restreinte par diverses mesures, et finalement supprimée, pour les transports par mer, par la réquisition de la flotte marchande (décret du 15 février 1918). Enfin les mesures prises pour soumettre au contrôle de l'Etat les opérations de change ont supprimé la liberté des paiements au dehors (*infra*, chap. VI), de sorte que les importateurs ne pouvaient plus, sans l'agrément de l'Etat, ni trouver de navires, ni faire franchir la frontière à leurs marchandises, ni payer.

La formation des consortiums a achevé de supprimer la liberté du commerce. Le consortium a été un groupement d'industriels et de commerçants sous le contrôle de l'Etat, investi de la fonction d'importer et de répartir telle marchandise; l'achat à l'étranger était fait, selon les cas, ou par l'Etat ou par le consortium. Des consortiums ont été formés pour les principales matières premières et quelques denrées alimentaires; il y en a eu en tout une trentaine.

Ce sont là des mesures que l'état de guerre pouvait justifier, ou même, pour quelques-unes, commander, puisque l'état de guerre anéantit les conditions de fait nécessaires au libre jeu des affaires. Mais il est clair que cela ne pouvait pas former la base d'une politique commerciale durable.

On consultera sur les consortiums : Bassetti, *Les consortiums étudiés spécialement au point de vue de leur développement en France pendant la guerre* (thèse Paris 1919). Cf. divers articles parus dans l'*Europe nouvelle*, en 1918, et les discussions de la Société d'économie politique de Paris, séance du 5 mars 1919.

nouveau, toucher aux tarifs. Ils ont été considérablement relevés. D'une part, la hausse des prix rendait illusoire, dans notre système de droits spécifiques, la protection impliquée dans les tarifs d'avant-guerre. D'autre part, le déséquilibre des changes donnait certains avantages, d'ailleurs précaires, aux marchandises en provenance des pays à monnaie très dépréciée.

On a d'abord essayé du procédé consistant à superposer aux droits spécifiques des surtaxes *ad valorem* : ce fut l'objet du décret du 8 juin 1919 (pris en application de la loi du 6 mai 1916). Mais l'application de ces surtaxes a soulevé de grandes difficultés, et elles ont été remplacées par des coefficients de majoration. Les tarifs d'avant-guerre sont multipliés par des coefficients calculés d'après la hausse des prix, et qui peuvent n'être pas les mêmes pour toutes les catégories de marchandises. Ce système, très instable au début, s'est à peu près stabilisé après le décret du 29 juin 1921, qui a effectué une revision générale des coefficients.

Outre l'application des coefficients de majoration, le tarif général a été rehaussé de 400 p. 100, par le décret du 28 mars 1921. Il en résulte qu'il y a maintenant un écart bien plus grand qu'avant la guerre entre le tarif général et le tarif minimum.

En dernier lieu, la loi du 6 avril 1926 a majoré de 30 p. 100 tous les droits spécifiques applicables aux marchandises importées; cette majoration s'applique aux droits multipliés par leurs coefficients. Quelques exceptions sont apportées au principe de la majoration. D'autre part, la loi ordonne que les droits de douane applicables à divers produits agricoles et qui avaient été suspendus depuis 1914 seront, dans le délai de trois mois, rétablis et soumis à la majoration instituée par elle.

§ 2. — Conventions commerciales.

Dans le régime de 1892, les conventions conclues avec les pays étrangers ne pouvaient consister, pour ce qui était des tarifs, qu'à accorder l'application totale ou partielle du tarif minimum; ce tarif n'était pas incorporé à la convention et gardait ainsi son caractère de tarif autonome (7). On n'accordait pas l'application de tarifs intermédiaires entre le tarif général et le tarif minimum.

(7) Il y avait un très petit nombre d'exceptions; quelques conventions n'avaient pu être conclues que moyennant des consolidations de tarifs.

Les conventions étaient faites sans durée déterminée et pouvaient toujours être dénoncées, moyennant un préavis dont le délai n'excédait pas une année. La clause de la nation la plus favorisée était d'un usage général.

Au moment où la guerre a éclaté, nous avions en cours 62 conventions, dont 35 accordaient à nos cocontractants le tarif minimum pour la totalité de leurs produits.

En vue de garder sa pleine liberté d'adapter, après la guerre, la politique commerciale aux circonstances nouvelles, le gouvernement français a dénoncé, au mois d'avril 1918, les conventions commerciales contenant la clause générale de la nation la plus favorisée ou des consolidations de tarifs, ainsi que les traités et conventions concernant la navigation commerciale, la réglementation douanière, le régime des voyageurs de commerce, l'exercice du commerce et de l'industrie. Mais, pratiquement, il était impossible de faire cesser à l'expiration du délai de préavis, qui était d'une année, toutes les conventions en cours, ce qui aurait eu pour effet de soumettre toutes les importations au tarif général, de provoquer, contre nos produits, des représailles et de troubler profondément la production et la consommation. Il fut décidé que les conventions dénoncées par mesure générale seraient prorogées de trois mois en trois mois, soit par tacite reconduction, soit sur avis formel. Parmi les conventions d'avant la guerre, il y en a qui subsistent sous ce régime précaire; d'autres ont été remplacées par des conventions nouvelles; on a cherché aussi à faire des conventions avec les pays nés des traités de paix. Or, les conventions nouvelles sont d'un autre type que les conventions antérieures à la guerre.

La loi du 29 juillet 1919 a, en effet, posé le principe suivant : « Le Gouvernement est autorisé à négocier avec les pays étrangers, pour une durée déterminée, la concession de réductions de droits sur le tarif général, calculées en pourcentages sur l'écart existant entre le tarif de droit commun et le tarif minimum. » Il y a dans ce texte deux innovations :

a) Les conventions peuvent être conclues pour une durée déterminée; mais, en fait, la durée adoptée a été d'une année, avec renouvellement tacite, de sorte qu'à ce point de vue, il n'y a pas de différence réelle avec les conventions d'avant la guerre.

b) Les conventions peuvent accorder des tarifs intermédiaires entre le tarif général et le tarif minimum. Aux termes de la loi de 1919, les réductions de droit étaient calculées en pourcentages sur l'écart existant entre les deux tarifs. Le décret du 6 octobre

1926 [8]), pour simplifier les calculs, prescrit que les pourcentages de réduction seront, à l'avenir, calculés en fonction du tarif général.

La loi de 1919 paraît, au premier abord, donner plus de souplesse au régime antérieur. Mais l'application en a été faite de telle façon que le régime a été, non pas assoupli, mais rendu plus rigide. Les pouvoirs publics interprètent la loi en ce sens que, désormais, les négociateurs ne doivent plus concéder le tarif minimum, sinon à titre exceptionnel; les concessions ne doivent avoir pour objet, en principe, que des tarifs intermédiaires. En outre, on a prétendu exclure la clause de la nation la plus favorisée, au moins en tant qu'elle serait énoncée en termes généraux; la consigne donnée aux négociateurs est de n'accorder le traitement de la nation la plus favorisée qu'à des catégories déterminées de marchandises.

Les deux principes ainsi posés, et qui dépassent le texte de la loi de 1919, ont rendu les négociations commerciales laborieuses et les conventions assez précaires. Les nouveaux contractants se plaignent d'être traités moins bien que ceux d'avant la guerre, à qui était concédés le tarif minimum et la clause de la nation la plus favorisée [9].

§ 3. — Conclusions.

Notre régime actuel de politique commerciale ne peut pas être considéré comme définitif. Ni au point de vue des tarifs, ni au point de vue des conventions, il n'est assis sur une base stable.

Au point de vue des tarifs, le système des coefficients ne peut pas durer toujours. Il est devenu moins instable depuis qu'a

(8) Le décret du 6 octobre a été pris en application de la loi du 3 août 1926.

(9) Le traité de Versailles contient des dispositions applicables à nos rapports commerciaux avec l'Allemagne. Avant la guerre, nous étions liés à cet égard par le traité de Francfort, aux termes duquel les deux Gouvernements devaient se traiter réciproquement sur le pied de la nation la plus favorisée, les seuls pays à prendre en considération, pour l'application de cette clause, étant l'Angleterre, la Belgique, les Pays-Bas, la Suisse, l'Autriche et la Russie. Le traité de Versailles, à la différence de celui de Francfort, ne contient aucune clause perpétuelle en matière de commerce, mais il impose à l'Allemagne, pour cinq ans, l'obligation d'appliquer aux nations alliées le traitement de la nation la plus favorisée, sans réciprocité; ce régime a pris fin le 1er janvier 1925. En outre, le traité stipule l'entrée en franchise, en Allemagne, des produits en provenance d'Alsace et Lorraine, pour des quantités équivalentes à la moyenne de la période 1911-1913; ce régime a également pris fin le 1er janvier 1925.

cessé de s'appliquer la loi de 1916 qui donnait au gouvernement le droit de modifier les droits de douane par décret. Mais le besoin se fait de plus en plus sentir d'un nouveau tarif de base. La question a été posée, dès le 15 mars 1923, par une circulaire du ministre du Commerce aux groupements économiques, dont l'objet était de les consulter sur la refonte du tarif, mais le résultat des consultations et des enquêtes n'a pas dépassé, jusqu'ici, le seuil des bureaux et des commissions; le Parlement n'a pas encore été appelé à statuer.

Au point de vue de la politique des conventions commerciales, les négociations sur la base des principes actuellement admis sont très difficiles, et souvent n'aboutissent qu'à des résultats précaires. Il faudrait à nos négociateurs un instrument plus souple, qui permît de donner aux relations commerciales avec l'étranger la stabilité nécessaire [10].

SECTION V

LE RÉGIME DOUANIER DES COLONIES FRANÇAISES

Les relations commerciales d'une métropole avec ses colonies présentent, malgré le lien politique qui les unit, beaucoup des caractères du commerce international. Mais, au lieu que le régime commercial entre nations est réglé par chaque pays souverain selon ce qu'il croit être son intérêt, la métropole est portée à régler elle-même le régime commercial des colonies, et plutôt selon son intérêt propre que selon celui des colonies. Cela donne une physionomie particulière à la politique commerciale en cette matière.

Depuis le XVIIe siècle et pendant encore une partie du XIXe, la politique française a été inspirée par l'idée que la colonie est un domaine, une sorte de ferme lointaine à faire valoir au mieux des intérêts propres de la métropole. Elle pouvait se ramener aux principes que voici :

a) Les produits de la métropole ont seuls accès dans les colonies; il convient que celles-ci soient un marché réservé où nulle concurrence n'est à craindre.

(10) Sur la politique commerciale de guerre et d'après-guerre, on consultera : Aftalion, *La politique française en matière d'importation pendant la guerre* (*Revue d'économie politique* 1919); Gignoux, *L'après-guerre et la politique commerciale*, A. Colin, 1924; du même auteur, ses chroniques annuelles dans la *Revue d'économie politique*, sous le titre : *La politique douanière et les traités de commerce.*

b) Les colonies ne doivent pas instituer chez elles des industries qui feraient concurrence aux industries de la métropole. C'est ainsi qu'en 1864 il fut interdit aux colonies de raffiner le sucre, sur les plaintes des raffineries métropolitaines.

c) Les produits coloniaux sont réservés à la consommation métropolitaine; ils ne peuvent pas, en règle générale, être expédiés en pays étrangers.

d) Les transports maritimes entre la métropole et les colonies sont réservés à la marine marchande nationale.

En résumé, la fonction économique des colonies est de fournir à la métropole des matières premières et un débouché pour son industrie, certaines denrées alimentaires qu'elle ne produit pas, et du fret à sa marine marchande. En revanche, la métropole facilitait l'importation des produits de ses colonies en frappant de droits différentiels ou même de prohibitions les produits similaires des colonies étrangères, et elle exemptait de droits de sortie ses produits à destination des colonies, ce qui était un avantage sensible à une époque où les droits de sortie étaient nombreux. Ce système est connu sous le nom de pacte colonial. C'était, au XVIIe et au XVIIIe siècles, celui de tous les pays qui avaient des colonies. En France, il était appliqué avec certaines atténuations, dès l'ancien régime, et ces atténuations avaient été sensiblement étendues au XIXe siècle [11].

Entre 1861 et 1869, le régime des relations économiques entre la métropole et les colonies a été complètement modifié, et mis en harmonie avec la conception libérale qui dominait alors la politique économique. Les colonies furent relevées de l'obligation de ne faire le commerce qu'avec la métropole; il leur fut permis d'importer de l'étranger et d'y exporter; l'obligation où elles étaient de faire leurs transports sous pavillon français fut également abolie. Elles furent dotées de l'autonomie douanière, c'est-à-dire du droit d'instituer elles-mêmes leurs tarifs de douane, sous la réserve que ces tarifs seraient rendus exécutoires par un décret en Conseil d'Etat. Il y aurait d'ailleurs des distinctions à faire selon les colonies, mais on ne peut dégager ici que les principes généraux.

Ce régime a disparu dans les vingt dernières années du XIXe siècle, avec l'ensemble de la politique économique instituée en 1860.

(11) Sur l'ancien système colonial : Girault, *Principes de colonisation et de législation coloniale* (4e édition, 1921-23); Paul Leroy-Beaulieu, *De la colonisation chez les peuples modernes* (6e édition, Paris 1908).

Le régime actuel des colonies est déterminé par diverses lois et n'est pas identique pour toutes les colonies, mais le principe fondamental, posé par la loi du 11 janvier 1892, est celui de l'assimilation douanière [12]. Les colonies sont considérées comme le prolongement du territoire métropolitain; les marchandises étrangères qui y sont importées sont soumises à l'application du tarif métropolitain; les produits coloniaux importés dans la métropole, comme les produits métropolitains importés dans la colonie, le sont en franchise.

Toutefois, le principe est bien loin d'être absolu. D'abord, pour ce qui est de son extension territoriale, il ne s'applique qu'à l'Algérie et à un groupe de colonies qui comprend à vrai dire les plus importantes, notamment l'Indochine, les Antilles, la Réunion. Des autres possessions françaises, les unes sont régies par un statut international qui limite notre action, ce qui est le cas d'une partie de l'Afrique Equatoriale et du Maroc, les autres sont soumises à un régime douanier déterminé pour chacune d'elles par décrets en Conseil d'Etat et qui peut être établi en tenant compte de la situation économique locale. Le régime douanier de la Tunisie est fixé par des décrets beylicaux; il comporte l'entrée en franchise d'un grand nombre de produits français; à l'entrée en France, divers produits tunisiens bénéficient de la franchise ou d'un tarif réduit.

Le principe d'assimilation est tout à fait artificiel. Un tarif douanier, comme d'ailleurs toute disposition de la politique économique, ne peut raisonnablement se concevoir qu'adapté à une situation économique concrète; ce n'est pas un vêtement qui puisse convenir à n'importe qui. Déjà sur le territoire métropolitain, il y a des diversités régionales qui sont une source de difficultés dans les tarifications douanières : le tarif réclamé par une région nuit à une autre. Transférer d'une seule pièce aux colonies, si différentes économiquement de la métropole et si différentes entre elles, le tarif fait à l'usage métropolitain, est une sorte de paradoxe. Dans la métropole, l'objet du tarif est la protection des industries installées sur le territoire; mais dans l'état actuel du développement économique, si faiblement industriel, des colonies, ce n'est point du tout pour les protéger qu'on leur applique le

(12) On trouvera l'exposé complet et méthodique du régime douanier colonial dans l'ouvrage précité de Girault. Cf. Lhoste, *Le régime douanier des colonies françaises* (thèse Paris, 1907); Aubert, *L'assimilation douanière* (thèse Paris, 1911); Congrès du régime douanier colonial; compte rendu et rapports (Marseille, 1925).

tarif métropolitain. L'assimilation est faite pour servir les intérêts des industries métropolitaines; elle leur constitue aux colonies des chasses gardées, d'où l'on s'efforce d'écarter les braconniers étrangers; c'est un écho affaibli du vieux pacte colonial (13).

Sans doute, il paraît légitime que la métropole s'assure dans le commerce avec les colonies certains avantages en compensation des dépenses faites. Mais la mesure simpliste de l'assimilation douanière, si elle peut bien servir pour un moment les intérêts de certaines industries métropolitaines, nuit à la longue autant à la métropole qu'aux colonies elles-mêmes : à celles-ci, parce qu'en organisant la cherté et en empêchant la formation de relations fructueuses avec les marchés les plus proches et les mieux adaptés à leurs besoins, elle retarde et alourdit leur essor; à celle-là, parce qu'en fin de compte il est avantageux à la métropole d'avoir des colonies prospères. La politique à larges vues, en matière coloniale, est celle qui cherche moins le profit commercial immédiat à tirer d'un tarif douanier rigoureux que l'avantage pour une nation d'avoir en diverses parties du monde des filiales qui font bien leurs affaires.

(13) Il a bien fallu apporter quelques ménagements dans l'application du principe. Certains produits étrangers importés dans les colonies assimilées ne sont pas soumis aux droits du tarif métropolitain. La liste de ces produits et leur tarification sont déterminés, pour chaque colonie, par des décrets en Conseil d'Etat. Cette atténuation au principe permet d'adoucir ce qu'il y aurait de trop rigoureux dans l'application du tarif métropolitain, mais elle est étroitement mesurée.

CHAPITRE IV

LE CONFLIT DES DOCTRINES DANS LA POLITIQUE DU COMMERCE INTERNATIONAL

La politique du commerce international est partagée entre deux tendances, le libre-échange et la protection. Nous étudierons dans ce chapitre les raisons d'être et les titres économiques des doctrines par où s'expriment ces deux tendances. Mais d'abord il faut voir en quoi le commerce extérieur diffère de celui qui se fait à l'intérieur de chaque pays.

Turgot a écrit : « Quiconque n'oublie pas qu'il y a des Etats politiques séparés les uns des autres et constitués diversement ne traitera jamais bien aucune question d'économie politique » (1). S'il en était ainsi, il faudrait tenir pour négligeable le fait que les marchandises passent les frontières, et cela peut se défendre par des arguments d'une simplicité séduisante. Le commerce entre hommes de pays différents n'est pas d'une autre sorte que le commerce entre gens du même pays. Le commerce international, en fait, n'est pas un commerce entre nations, mais entre particuliers acheteurs et vendeurs. Par définition, l'échange est avantageux aux deux échangistes, sans quoi ils ne le feraient pas, et ce qui est vrai d'un couple quelconque d'échangistes l'est d'un nombre quelconque de couples. Le groupe des Français acheteurs et importateurs de marchandises étrangères trouve avantage à ses achats, comme trouve avantage à ses ventes le groupe des Français vendeurs et exportateurs de marchandises nationales. La somme des avantages ainsi obtenus est diminuée par toutes les mesures qui font obstacle aux échanges.

Mais ce sont là des modes de raisonner qui sont trop éloignés de la réalité. C'est un fait qu'il y a des nations constituées en Etats, qui vivent d'une vie propre et dont chacune, si importantes que soient ses relations avec les autres nations, forme une unité

(1) Lettre à Mlle de Lespinasse, 26 janvier 1770 (*Œuvres*, édition Daire, t. II).

économique distincte. La doctrine économique ne peut pas ignorer ce fait. L'intérêt national n'est pas une somme ou un agrégat d'intérêts individuels, et ce n'est pas en se plaçant seulement au point de vue des individus qui importent ou exportent qu'on peut apprécier le commerce extérieur et la politique qu'il convient d'y appliquer.

SECTION I

LA DOCTRINE DU LIBRE-ÉCHANGE INTERNATIONAL

La doctrine du libre-échange est la moins ancienne des deux; historiquement elle se présente comme une critique de l'interventionnisme qui était la doctrine installée et pratiquée à peu près partout jusqu'à la fin du xvIIIe siècle. Les physiocrates et d'autres économistes libéraux en France, David Hume surtout en Angleterre, ont formulé la théorie de la liberté des échanges entre les peuples (2). Elle est exposée aussi dans l'œuvre d'Adam Smith, sous une forme à vrai dire peu serrée, comme une conséquence du principe général de la liberté naturelle. C'est dans les écrits de Ricardo et de Stuart Mill que se trouve présentée sous une forme très précise une doctrine du commerce international et des valeurs internationales qui est le fondement théorique le plus ferme de la politique libre-échangiste (3).

Nous examinerons la doctrine du libre-échange à deux points de vue : d'abord en tant que critique des procédés de la politique protectionniste et notamment des droits de douane à l'importation, puis en tant que doctrine positive construite sur la thèse de la liberté du commerce.

§ 1. — La critique des droits de douane; le sacrifice du consommateur.

Les droits de douane à l'importation, quand leur objet est la protection de l'agriculture ou de l'industrie nationale, peuvent être critiqués à bien des points de vue. Il est certain qu'ils impliquent

(2) Sur les origines des idées libre-échangistes, consulter : Sauvaire-Jourdan, *Isaac de Bacalan et les idées libre-échangistes en France vers le milieu du* XVIIIe *siècle* (*Revue d'économie politique*, 1903).

(3) Ricardo, *Des principes de l'économie politique et de l'impôt*, chap. VII; Stuart Mill, *Principes d'économie politique*, liv. III, chap. XVII et XVIII. Cf. Bastable, *La théorie du commerce international* (traduction française, 1900). Bastable donne un exposé très clair de la théorie des valeurs internationales formulée par Ricardo et Stuart Mill.

une très forte dose d'arbitraire et d'inégalité. Comment déterminer quelles catégories de la production nationale bénéficieront de la protection douanière et lesquelles en seront exclues ? Si on décide de les protéger toutes, va-t-on leur accorder le même taux de protection ou distinguer entre elles, et dans ce dernier cas, d'après quelles règles va-t-on graduer la protection ? L'agriculture se plaint d'être sacrifiée à l'industrie ou inversement (4). Tout système de droits de douane trouble, plus ou moins gravement, les conditions de la concurrence et de la collaboration entre les diverses branches de l'activité nationale. Voilà un vaste champ où la critique libre-échangiste trouve sans peine à s'exercer.

Mais supposons un système douanier aussi parfaitement équilibré que possible. Il subsiste contre les droits de douane un grief essentiel, qui est de tendre à élever les prix et par conséquent de sacrifier le consommateur.

L'objet des droits d'entrée est de hausser les prix des marchandises sur le marché protégé. Tel ou tel produit étranger étant, par hypothèse, vendu sur le marché national à un prix que les producteurs nationaux considèrent comme non rémunérateur pour eux, il s'agit d'obtenir que ce prix cesse d'être praticable aux producteurs étrangers. Le droit de douane agit à l'égard de ceux-ci comme un accroissement de leur coût de production. Si le blé américain importé en France paie un droit de 14 francs par quintal, c'est exactement comme si, pour une cause quelconque, le coût de production du blé américain était élevé de 14 francs, et la relation normale qui existe entre le coût de la production et le prix de vente donne à espérer aux agriculteurs français que le prix de vente subira une hausse correspondante.

Le droit de douane, bien entendu, n'agit pas seulement sur le prix de vente des produits étrangers importés, mais sur le prix du produit national similaire. Il n'y a qu'un prix, pour le même produit, au même moment, sur le même marché. Si le blé américain, avant l'établissement du droit de douane, pouvait se vendre en France 200 francs le quintal, cette règle de l'unité de prix s'appliquait au détriment du blé français et en comprimait le prix au même niveau de 200 francs; si, après l'établissement du droit de 14 francs, le blé américain ne peut pas se vendre au-dessous de 214 francs, le blé français pourra monter à ce niveau, et

(4) Sur les situations respectives de l'agriculture et de l'industrie à ce point de vue, voir une étude de R. Hoffherr, *L'agriculture et l'industrie devant les tarifs douaniers* (*Revue d'économie politique*, 1926).

c'est bien là le résultat que les producteurs nationaux espèrent obtenir par l'application du tarif.

Il en résulte qu'il n'y a pas du tout coïncidence entre les recettes que la perception du droit de douane procure à l'Etat et la dépense que l'établissement du droit entraîne pour les acheteurs du produit protégé. Si, sur 100 quintaux de blé consommés en France il y en a 10 qui ont été importés et qui ont payé le droit de 14 francs, l'Etat a perçu $14 \times 10 = 140$ francs, et le public acheteur de blé, si par hypothèse le prix du blé s'est élevé du montant total du droit, a supporté un surcroît de dépenses de $14 \times 100 = 1.400$ francs. La différence entre 1.400 et 140, payée par l'acheteur, est encaissée par le producteur national.

Nous avons supposé jusqu'ici que sur le marché intérieur le prix du produit protégé se trouvait accru du montant exact du droit de douane. On dit en ce cas que le droit « joue » complètement. Mais il n'en est pas toujours ainsi; il peut arriver que le droit ne joue que partiellement, parfois même pas du tout. Si, par exemple, le blé valait sur le marché français 200 francs le quintal et qu'un droit de 14 francs par quintal soit établi, il est fort possible que le prix, au lieu de s'élever à $200 + 14 = 214$, ne s'élève qu'à 208 ou 210 francs. Il n'est même pas impossible que le prix ne s'élève pas du tout et qu'il reste à 200 francs le quintal, comme il ne l'est pas non plus qu'il s'élève d'une quantité supérieure au montant du droit et atteigne par exemple 220 francs.

Tout cela est aisément explicable. Le prix d'une marchandise est quelque chose qui dépend d'une foule d'influences, et le droit de douane n'est qu'un élément de variation parmi beaucoup d'autres. Pour les denrées agricoles les fluctuations des récoltes, pour les produits industriels celles de l'approvisionnement en matières premières et les changements dans la technique de la production, dans les deux cas les modifications dans l'intensité de la demande déterminent incessamment des variations du prix; ces variations tantôt sont dans le même sens que l'action du droit de douane et l'amplifient, tantôt sont en sens contraire et l'atténuent ou même l'éliminent.

Pour déterminer exactement l'effet d'un droit de douane sur les prix, ce n'est pas les prix sur le même marché, avant et après l'établissement du droit, qu'il faut comparer; c'est les prix sur le marché protégé et les prix sur un marché libre au même moment. Par exemple, pour déterminer l'effet en France du droit de douane sur le blé, il faudra comparer entre eux les prix du blé, au même moment, sur le marché français et sur le marché anglais.

D'ailleurs, il est fort possible que l'écart ne soit pas égal au montant du droit; il y avait avant la guerre un droit de douane de 7 francs par quintal, et souvent il est arrivé que le prix en France ne dépassait pas de 7 francs le prix du marché anglais qui était un marché libre. Pourquoi ? Il peut y avoir à cela diverses raisons, mais voici la principale. Sur le marché protégé, les producteurs nationaux se font concurrence, et les conditions de cette concurrence déterminent un certain niveau que le prix ne peut pas dépasser. Le droit de douane peut bien avoir pour effet de porter le prix à ce niveau, si jusque-là la concurrence étrangère l'empêchait d'y parvenir, mais évidemment ce niveau ne sera pas dépassé quel que soit le droit de douane. Autrement dit le droit de douane est le maximum de l'écart entre le prix du marché intérieur et le prix extérieur, mais cet écart maximum n'est pas nécessairement atteint; cela dépend des conditions de la concurrence intérieure.

Cette question est ce qu'on appelle la question de l'incidence des droits de douane [5]. Elle est, en soi, assez complexe et on n'y peut mettre de la clarté qu'en recourant aux notions générales tirées de la théorie des prix. Elle a été beaucoup obscurcie par les polémiques qui ont eu lieu à ce sujet entre libre-échangistes et protectionnistes, et au cours desquelles des affirmations peu raisonnables ont été produites par ceux-ci. De ce que le droit de douane, assez souvent, ne joue pas pour son montant total et parfois ne joue pas du tout, on a tiré argument pour prétendre qu'il ne causait aucun dommage au public acheteur. Il y aurait là un prodige économique. Le producteur national encaisserait davantage, ce qui est l'objet du droit de douane, et ce surplus de recette personne ne l'aurait payé ! L'évidence est que, dans la mesure de l'écart qu'il établit entre le prix du marché libre et le prix du marché protégé, le droit de douane profite au producteur et nuit au consommateur; il est impossible qu'il en soit autrement, puisque le gain de l'un et la perte de l'autre sont les conséquences du même fait qui est l'écart des prix; il importe peu à ce point de vue que l'écart soit de la totalité ou seulement d'une partie du droit; le lien est, dans toutes les hypothèses, nécessaire entre le gain du producteur et la perte du consommateur [6].

(5) La question d'incidence se pose à propos des impôts en général; voir, sur la théorie générale de l'incidence, *infra*, liv. VI, chap. II.

(6) Toute une sophistique s'est épanouie en cette matière. On a dit que le droit de douane était supporté par le producteur étranger et non par le consommateur national. Cela n'est pas impossible; il faut supposer que le pro-

La prime a des répercussions différentes de celles du tarif douanier, mais elle implique aussi un sacrifice pour la collectivité. Le tarif a pour objet de permettre aux producteurs de vendre plus cher, tandis que l'objet de la prime est de les mettre en situation de vendre au même prix que le concurrent étranger, sans y perdre. Sous quelque forme que la prime soit allouée, qu'elle soit directe ou indirecte, elle est un supplément de prix payé par l'Etat, et par conséquent par le contribuable, au vendeur. Les choses se passent comme si l'Etat prenait à sa charge une partie du coût de la production.

En définitive, la prime et le droit de douane impliquent nécessairement un sacrifice fait par la collectivité en faveur d'une catégorie plus ou moins étendue de producteurs, sacrifice qui peut trouver sa récompense dans l'avenir et être fondé en raison, mais dont la réalité actuelle ne doit pas être oubliée. Dans le système du tarif douanier, le sacrifice est imposé à la collectivité représentée par le public consommateur; dans le système des primes, à la collectivité représentée par le public payeur d'impôts.

§ 2. — La doctrine du libre-échange en tant que doctrine constructive : l'avantage maximum dans l'échange.

Voici maintenant comment se présente la doctrine du libre-échange en tant qu'elle ne se borne pas à critiquer les procédés de la politique protectionniste et qu'elle énonce des vues positives.

La richesse d'une nation consiste dans la somme des biens de toutes sortes dont elle dispose; c'est de cela que dépend le niveau moyen du bien-être dans le pays. Or, par l'effet de l'échange international, la somme des biens de toutes sortes est accrue. Si nous achetons des marchandises étrangères, c'est ou bien parce qu'il n'y a pas de marchandises nationales similaires, ou bien parce que les marchandises étrangères coûtent moins cher que les marchandises nationales, ou bien parce que pour le même prix elles répondent mieux à nos goûts. Dans toutes les hypothèses envisagées, nous constatons que, par suite des échanges entre nations, la consommation de chacune est plus ample, plus variée et que les besoins nationaux sont plus complètement satisfaits.

Mais tout de suite une objection se présente. Si nous consommons des marchandises étrangères, que devient la production nationale? Ne va-t-elle pas péricliter? L'objection est plus spécieuse que forte. En effet les marchandises étrangères ne nous sont pas données pour rien; un pays n'obtient des marchandises produites par un autre qu'en les payant, et il les paie avec ses propres marchandises; ce sont les exportations qui paient les importations, du moins si on prend les choses dans leur ensemble. Chaque pays achète au dehors les marchandises qu'il produirait dans des conditions moins avantageuses et il vend au dehors celles qu'il est capable de produire dans les conditions les plus favorables. Cela est conforme à la nature des choses et utile à tous les échangistes.

Si nous mettions en balance deux nations dont l'une, par hypothèse, aurait réussi à s'isoler complètement des autres nations et à renfermer en elle-même toute sa vie économique, produisant tout ce qu'elle consomme et ne consommant que ce qu'elle produit, tandis que l'autre commercerait librement avec le reste du monde, il n'est pas douteux que celle-ci serait bien plus riche que la première, toutes autres choses égales. En effet, une des conditions du maximum de productivité, c'est la spécialisation; ce point a été mis précédemment en lumière et n'est d'ailleurs pas contesté. Il en serait d'une nation qui voudrait s'isoler des autres un peu comme d'un homme qui voudrait ne travailler que pour lui-même et ne dépendre de personne pour sa subsistance. Tous les pays ne sont pas doués des mêmes aptitudes et ne sont pas également propres à tous les genres de production. Diversités dans les conditions physiques, de sol, de climat, diversités dans le caractère des hommes ou dans les conditions économiques, tout cela fait que chaque pays a des catégories de production où il excelle et d'autres où il est médiocre. Tendre vers un état de choses où chaque pays renfermerait sa production dans sa

ducteur étranger bénéficie d'une situation de monopole et qu'il réalisait des profits supérieurs au profit normal; il peut prélever sur ce profit extra le montant des droits de douane et avoir encore avantage à importer. Mais ce n'est là qu'un cas exceptionnel, nullement le cas normal, comme les protectionnistes paraissent le croire. D'ailleurs, en pareil cas, le droit de douane n'aura pas réalisé sa fin, car si le consommateur n'éprouve aucun dommage, le producteur national, par contre, n'est pas plus protégé qu'auparavant. Il faudra donc élever le droit de douane jusqu'au point où il sera un élément de hausse du prix de vente et par conséquent pèsera sur le consommateur.

On a dit encore que c'était l'intermédiaire qui supportait le droit de douane. Mais il n'y a aucune raison de croire que l'intermédiaire, en général, faisait des profits tels que, achetant plus cher, il puisse continuer à vendre au même prix qu'auparavant. Et puis l'intermédiaire est national, tout comme le producteur ou le consommateur; prendre sur lui ou sur le consommateur pour donner au producteur, au point de vue de l'économie nationale, ce n'est jamais qu'un déplacement de richesse. Tout cela est inconsistant et échappe à la discussion.

consommation et inversement, c'est vouloir que chaque pays emploie une partie de ses forces productives aux productions à quoi il est le moins apte, et par conséquent qu'il les emploie mal. Le commerce international établit entre les peuples une sorte de division du travail qui est profitable à tous; il tend à instituer un état de choses dans lequel chaque peuple vend aux autres les marchandises qu'il produit dans les meilleures conditions et le moins chèrement, leur achète celles qu'il ne pourrait produire que dans des conditions moins bonnes et plus chèrement, et paie celles-ci avec celles-là. Le résultat est assurément une production plus abondante et une plus grande richesse en biens de consommation, et la division du travail, qui est la source de cet accroissement de production et de richesse, peut être poussée d'autant plus loin que la liberté du commerce international est plus grande.

Soient deux pays, A et B, et deux marchandises, *a* et *b*. Le pays A est par hypothèse plus apte à produire la marchandise *a*, et le pays B à produire la marchandise *b*. Dans le pays A, avec une dépense en capital et travail que nous coterons 10, on peut obtenir une valeur de *a* cotée 16, alors qu'on n'obtient qu'une valeur de *b* cotée 12. Dans le pays B, c'est l'inverse; avec 10 de capital et de travail on obtient 16 en marchandise *b* et 12 en marchandise *a*. Si chacun des deux pays consomme les deux marchandises, il est évident qu'il y aura avantage pour l'un et l'autre à ce que le pays A ne produise que la marchandise *a*, à ce que le pays B ne produise que la marchandise *b*, et à ce que chacun cède à l'autre la marchandise qu'il produit aux meilleures conditions pour obtenir en échange celle qu'il produirait à des conditions moins bonnes. Remplacez le cas théorique des deux marchandises *a* et *b* par la multiplicité des marchandises réelles, et faites intervenir dans l'hypothèse un nombre quelconque de pays, le raisonnement ne cessera pas d'être vrai. Dans la mesure où le protectionnisme restreint les échanges internationaux, il empêche la division internationale du travail de se développer pleinement et nuit à l'aménagement rationnel des forces productives.

Voilà le fondement solide de la doctrine libre-échangiste. La doctrine peut encore s'appuyer sur d'autres considérations.

Instituer une concurrence entre les industries similaires de deux ou plusieurs pays, c'est les stimuler de la façon la plus efficace. Il est vrai qu'à défaut de la concurrence internationale il y a

dans chaque pays la concurrence intérieure, mais son action est moins puissante. Entre les exploitations d'un même pays, il y a comme un fonds commun d'organisation technique, de procédés industriels et commerciaux, de traditions, que seule la concurrence internationale force à contrôler sans cesse et à renouveler s'il le faut; elle est à cet égard un ferment de vie. Le régime protectionniste, par cela même qu'il adoucit les conditions de la lutte sur le marché intérieur, rend les industries moins aptes à la supporter et à vaincre sur les marchés extérieurs, et par là il nuit aux exportations.

D'autre part, l'industrie qui travaille non seulement pour le marché intérieur, mais pour l'exportation, tire de cet agrandissement de ses débouchés des avantages certains. L'ampleur des débouchés y favorise la concentration, avec ce que cela implique d'économies dans la production et d'abaissement des prix de revient. Aux différences originaires d'aptitudes qui ont déterminé la spécialisation économique des divers peuples en relations d'échange s'ajoutent celles qui ont leur source dans l'inégal développement de la concentration. Dans l'intérêt commun des échangistes, il vaut mieux un petit nombre d'industries fortement spécialisées et concentrées qu'une dissémination industrielle qui serait peu favorable aux progrès techniques et à l'abaissement des prix de revient.

Un autre avantage encore de la liberté du commerce est de protéger le public contre l'oppression possible des monopoles de fait. Un cartel ou un trust, maître du marché intérieur, est cependant contraint de modérer ses exigences s'il a à craindre les concurrences du dehors. S'il est à l'abri de barrières douanières assez hautes pour isoler le marché intérieur, sa position est beaucoup plus forte et il est à redouter que le public en souffre.

Enfin, il y a les avantages indirects d'un commerce international aussi libre que possible : tout ce que cela apporte d'échanges d'idées entre les peuples, d'occasions de renouvellement intellectuel. Il n'est pas bon que les peuples vivent en vase clos. Stuart Mill a écrit là-dessus d'assez belles pages (7). Toutefois, il mettait au nombre des avantages indirects du commerce qu'il était la garantie principale de la paix du monde : illusion commune à tous les hommes de son temps et qu'il n'est plus permis de garder. L'extension des relations économiques internationales

(7) *Principes d'économie politique*, liv. III, chap. XVII, § 5.

fait naître autant d'occasions de rivalités entre les peuples et de guerres qu'elle crée de marchés nouveaux, et elle est très propre à susciter des ambitions de domination économique qui se muent aisément en desseins de domination politique et militaire.

Parmi les avantages du commerce extérieur, nous n'avons pas fait figurer ceux que le public est porté à placer au premier rang. On entend dire communément que l'avantage du commerce extérieur consiste dans les profits que les commerçants en tirent; on entend dire aussi que ce qu'il y a de plus utile dans le commerce extérieur ce sont les exportations, parce qu'elles nous rendent créanciers de l'étranger et qu'elles font « rentrer de l'argent dans le pays ». Mais ce sont là des vues tout à fait superficielles. Si les commerçants font des profits dans le commerce extérieur, tant mieux pour eux, mais cela n'est pas d'une importance capitale pour la collectivité nationale. Quant à ne considérer dans le commerce extérieur que les exportations, il est vraiment singulier que le fait de voir aller au dehors des biens qui ne seront pas consommés par les nationaux passe pour le seul et décisif témoignage de l'avantage économique. La raison d'être des exportations, c'est les importations, c'est-à-dire les biens que nous recevons en échange de ceux que nous envoyons. Il est vain de prétendre opposer les unes aux autres : entrées et sorties de marchandises sont en réciproque dépendance; ce sont les deux termes nécessaires de l'opération d'échange. L'avantage du commerce international, c'est cette opération indivisible d'échange, et nous avons vu en quoi cet avantage consiste; ce n'est l'avantage propre ni du pays exportateur ni du pays importateur, c'est l'avantage commun des deux échangistes.

SECTION II

LA DOCTRINE PROTECTIONNISTE

Les fondements du protectionnisme sont de divers ordres. Il en est d'ordre sentimental, tel par exemple le sentiment instinctif qui fait considérer les étrangers comme des ennemis et les entrées chez nous de marchandises étrangères comme une sorte d'entreprise illégitime sur la richesse nationale. Le *Traicté de l'Œconomie politique* de Montchrétien (1615) est tout imprégné de ce sentiment. De même la concurrence est naturellement antipathique aux hommes d'affaires; le milieu économique moderne les contraint à subir celle des nationaux, et encore cherchent-ils par tous les moyens à y échapper; mais celle des étrangers leur paraît une violation de leurs droits. Cela peut bien contribuer à expliquer le fait du protectionnisme, mais ne peut pas le fonder en doctrine. Les fondements doctrinaux du protectionnisme ne peuvent être cherchés que dans les avantages que présenterait cette politique, du point de vue de l'intérêt national.

Une justification doctrinale ancienne du protectionnisme repose sur la théorie dite de la balance du commerce. Un des principaux objets des restrictions à l'importation des marchandises étrangères est, dans cette théorie, d'empêcher la formation d'un solde débiteur payable en monnaie au dehors : si nous importons plus que nous n'exportons, il faut payer la différence en monnaie, et cela appauvrit le stock monétaire national. Cette théorie sera examinée plus loin (même liv., chap. VI); on verra qu'elle a peu de consistance dans l'état actuel des choses.

Il y a une autre théorie du protectionnisme qui est en grande faveur, c'est la théorie des droits de douane compensateurs. Les droits de douane ou autres mesures de protection n'ont pas, disent ceux qui les réclament, pour objet de faire aux producteurs nationaux une situation privilégiée, mais seulement de compenser, dans la concurrence internationale, les charges plus lourdes qui pèsent sur eux. Cette théorie des droits compensateurs mérite d'être étudiée de près; elle donne au protectionnisme moderne un de ses fondements réputés les plus solides.

Comme remarque préliminaire, on observera que, sur la question de l'inégalité des charges, il ne faut pas se contenter des affirmations produites par les intéressés. Dans tous les pays les entrepreneurs sont disposés à croire et prêts à prouver que leurs charges sont plus lourdes que celles de leurs concurrents. La comparaison des charges, si on la veut sincère et sérieuse, doit porter sur des éléments multiples : charges fiscales; charges sociales résultant des lois ouvrières; charges que représentent pour l'entrepreneur le taux des salaires, celui de l'intérêt, les conditions de crédit; et il faut aussi tenir compte de la diversité des conditions relatives à la qualité de la main-d'œuvre, à l'approvisionnement en matières premières, à la clientèle, etc... Bref ce sont tous les éléments de la situation économique qui doivent entrer en compte, et de cette diversité même des éléments à considérer naissent évidemment des occasions nombreuses de compensation.

Il est certain cependant que, tout compte fait, il y a d'un pays à un autre des inégalités sensibles; la guerre de 1914 aura beaucoup contribué à les accroître; la plupart des belligérants sortent de la guerre très appauvris; les neutres, au moins pour la plupart, très enrichis, et entre les belligérants eux-mêmes la répartition des souffrances et des charges de la guerre a été extraordinairement inégale. D'une façon générale, il y a un pays qui a, sur le reste du monde, un avantage énorme : c'est les Etats-Unis. Par l'abondance dans son sous-sol des combustibles minéraux et des principales matières premières de l'industrie moderne, par l'immensité de son territoire et la diversité de sa production agricole, par la richesse que la guerre lui a donnée alors qu'elle appauvrissait la plupart de ses concurrents, la république nord-américaine est en situation de produire dans des conditions bien plus favorables que les autres peuples. L'hypothèse d'une inégalité sensible des conditions économiques est une réalité actuelle, et il y a lieu de rechercher si, pour les peuples moins favorisés par la nature et les circonstances, la protection douanière est le moyen de rétablir l'équilibre rompu.

On peut tout d'abord se demander, poussant tout de suite la chose à l'extrême, si un pays où les conditions économiques seraient tout à fait inférieures à celles des pays voisins et rivaux ne serait pas exposé à perdre, à la longue, par l'effet de la concurrence internationale, sa population et ses capitaux. A l'intérieur du territoire national, il arrive que des régions mieux douées attirent à elles les hommes et les capitaux des régions moins favorisées; certains départements français, par exemple, se vident au profit de départements plus riches. La nation envisagée dans son ensemble n'y perd rien, et même elle peut y gagner par un meilleur aménagement de ses forces productives, mais la région désertée y perd. Le même phénomène ne peut-il pas se produire, si le commerce international est pleinement libre, dans les rapports des nations entre elles? Un pays mal doué ou accablé de charges ne risque-t-il pas, si aucune barrière de douane ne protège ses industries, de voir les hommes et les capitaux l'abandonner?

L'hypothèse n'est pas invraisemblable; peut-être dans certains cas l'isolement économique, dans la mesure où des barrières de douane peuvent le procurer, serait-il un moyen de défendre l'intégrité de la vie nationale. Toutefois, on serait embarrassé de citer un seul exemple de nation à qui cette hypothèse serait applicable. D'ailleurs, un pays assez disgracié de la nature pour ne pouvoir

obtenir la supériorité dans aucun genre de production aurait peine à retenir sur son territoire, étant données les conditions modernes de la circulation, les hommes et les capitaux disposés à chercher meilleure fortune; la plus haute barrière de douane serait une bien fragile défense [8].

Laissons donc de côté l'hypothèse extrême et peu pratique d'un pays assez peu favorisé de la nature ou assez accablé de charges pour être exposé à l'abandon. La vraie position du problème est la suivante. Des charges plus lourdes qu'ailleurs impliquent pour la collectivité nationale un niveau moins élevé de bien-être, des conditions de travail plus rigoureuses, au total une moindre faci-

(8) Il est important de remarquer que la théorie du commerce international formulée par Ricardo et Stuart Mill exclut dans ses données mêmes l'hypothèse qui vient d'être faite. Elle repose en effet, et c'est pour cela qu'il y a chez ces auteurs une théorie propre du commerce international, sur l'idée de la stabilité de chaque économie nationale dans ses rapports avec les autres. Les capitaux et les hommes ne vont pas d'un pays à un autre comme ils vont d'une région à une autre. « S'il y avait, dit Stuart Mill, un avantage à fabriquer des chaussures sur la rive gauche de la Tamise, on n'en fabriquerait point sur la rive droite; les cordonniers, s'ils n'étaient pas établis sur la rive gauche, s'empresseraient d'y transporter leur travail et leurs capitaux... Mais entre deux localités éloignées et surtout entre deux pays éloignés, le taux des profits peut être différent, parce qu'un homme ne transporte pas sa personne et ses capitaux dans un pays lointain sans avoir pour cela des motifs puissants. » (*Principes*, liv. III, chap. XVII). De là se tire une conséquence très importante : c'est qu'il peut y avoir un courant d'échanges entre deux pays dont l'un aurait, par hypothèse, la supériorité en toute espèce de production. « Nous pourrons, dit encore Stuart Mill, avoir un avantage à nous procurer du fer de Suède en échange de nos cotons, lors même que les mines et usines à fer de l'Angleterre seraient plus productives que celles de la Suède : car si nous avons un avantage de moitié sur le coton et seulement un avantage d'un quart sur les fers, et si nous vendons nos cotons à la Suède au prix auquel la Suède les paierait si elle les fabriquait elle-même, nous aurons les fers à moitié de bénéfice aussi bien que les cotons » (*ibidem*). Ricardo avait déjà dit, avant Stuart Mill : « Supposons deux ouvriers sachant l'un et l'autre faire des souliers et des chapeaux; l'un d'eux peut exceller dans les deux métiers, mais en faisant des chapeaux il ne l'emporte sur son rival que d'un cinquième, tandis qu'en travaillant à des souliers, il a sur lui un avantage d'un tiers. Ne serait-il pas de l'intérêt de tous les deux que l'ouvrier le plus habile se livrât exclusivement à l'état de cordonnier, et le moins adroit à celui de chapelier? » (*Principes*, chap. VII). Cela a amené à formuler ce qu'on a appelé dans l'école anglaise la loi du coût relatif de production, propre à l'échange international : sur l'exposé de cette loi, cf. Bastable, *op. cit.*, chap. I. Or, il est certain que la technique moderne de la circulation et des transports a enlevé beaucoup de leur stabilité aux économies nationales; la théorie du commerce international formulée par Ricardo et Stuart Mill s'en trouve affaiblie.

lité de vie. Ce sont là des conséquences nécessaires, auxquelles une intensité accrue du travail et de la production permet seule d'échapper peu à peu; un peuple placé dans de moins bonnes conditions que ses concurrents ne rachète son infériorité que par un effort énergique; moins riche et plus lourdement grevé, il faut qu'il travaille davantage. La protection douanière est-elle favorable au déploiement de l'effort économique et à l'accroissement de la production? Il y a de fortes raisons de ne pas le croire. Nous avons vu que la liberté des échanges, conduisant à une division internationale du travail, pousse chaque peuple dans la voie du maximum de productivité et stimule énergiquement les initiatives. D'autre part, la protection douanière a pour objet et pour effet de hausser les prix; elle est un élément de vie chère; elle ajoute des charges nouvelles à celles qui déjà sont trop lourdes, et il ne paraît pas que ce soit le moyen d'alléger celles-ci.

La théorie des droits compensateurs ne conduit donc à rien qui soit vraiment utilisable comme fondement d'une doctrine de la protection. Il y a cependant dans celle-ci une partie de vérité qu'il faut dégager. La doctrine libre-échangiste considère surtout les conditions de l'échange et démontre rigoureusement que, dans l'échange international, la somme des valeurs produites est plus grande si l'échange est libre que s'il est entravé (voir *supra*, sect. I). Cela est vrai, mais la question a d'autres aspects. Une nation n'est pas une somme d'individus et l'intérêt national ne tient pas tout entier dans l'addition des intérêts individuels. Elle est une collectivité qui dure; elle a charge d'avenir; elle peut, pour sauvegarder et embellir l'avenir, imposer des sacrifices aux vivants d'aujourd'hui; elle peut le faire dans le domaine économique comme personne ne lui conteste le droit de le faire dans d'autres domaines. Or, envisagée dans la durée, la nation est un ensemble de forces productives, les unes déjà développées, d'autres encore latentes et qui ne pourront paraître au jour que si des conditions favorables existent et si elles se maintiennent assez longtemps pour que la branche nouvelle de l'activité nationale grandisse et se fortifie. Il ne faut pas croire que les aptitudes économiques d'un peuple sont quelque chose de donné une fois pour toutes, et quelque chose qui doit nécessairement, quoi qu'il arrive, atteindre son plein épanouissement. Il y a des aptitudes qui s'étiolent, des possibilités de développement qui s'atrophient faute d'avoir trouvé le milieu favorable. L'agriculture, ou bien aussi l'industrie minière, lorsque le sous-sol est riche, sont les premières productions qui se développent dans un pays qui naît à la vie économique. Mais il n'y a guère de pays qui soit tout à fait incapable de parvenir à un état économique plus complexe, qui doive éternellement rester producteur de denrées alimentaires et de matières premières en laissant à d'autres le soin d'élaborer industriellement les produits de son sol et de ses mines. Le jour venu du développement industriel, la jeune industrie nationale pourra-t-elle engager la lutte avec chance de succès contre les industries étrangères plus anciennes et par conséquent plus puissantes? Et même pourra-t-elle naître sur un marché fortement occupé par celles-ci? Il y a une période d'essais, d'adaptation, où la protection peut être indispensable. Telle industrie qui, une fois adulte, sera très vigoureuse, aurait été à ses débuts étouffée par la concurrence étrangère.

Faisons un pas de plus. Une branche maîtresse de la production nationale est menacée de dépérissement. Les circonstances qui la mettent en péril peuvent n'être que quelque chose de provisoire; c'est une période critique à traverser. Faudra-t-il laisser faire, laisser se détériorer un organisme qui soutient une part de la vie nationale et dont la restauration sera ensuite difficile et lente ? Ne vaut-il pas mieux le protéger pour un temps, l'aider à traverser sans trop de dommage la phase critique? L'agriculture française, par exemple, s'est trouvée, dans le dernier quart du XIXe siècle, aux prises avec une crise grave. Elle avait sa part de responsabilité dans l'état où elle se trouvait alors, mais peu importe. N'était-ce pas un problème national que la remise en bon état d'une catégorie d'entreprises à laquelle sont liées les conditions d'existence de la moitié des Français, et si, à l'abri d'un tarif douanier, de si grandes forces productives pouvaient se reconstituer, fallait-il écarter cette solution par la seule considération des dommages qu'elle allait causer au public consommateur? Le prix payé par le peuple français pour la protection douanière des produits agricoles a été lourd, mais l'enjeu était grand [9].

(9) Frédéric List, dans son ouvrage *Système national d'économie politique* (1841), a fortement développé le point de vue que la richesse nationale consiste surtout dans l'ensemble des forces productives. Il y a joint une théorie de l'évolution économique. Les nations traverseraient plusieurs stades successifs : l'état sauvage, où l'activité économique se résume dans la chasse et la pêche; l'état pastoral; l'état agricole; l'état agricole et industriel; enfin l'état complexe, à la fois agricole, industriel et commercial. Un pays demeuré jusque-là au stade agricole, mais qui a les éléments d'une vocation industrielle, doit s'efforcer de créer chez lui l'industrie et de

SECTION III

§ 1. — La synthèse des deux doctrines.

Ramenées aux idées fondamentales qui viennent d'être exposées, la doctrine du libre-échange et celle de la protection ne sont pas inconciliables. Il ne faut pas les situer dans l'absolu, mais les considérer comme des procédés dont une politique économique nationale se sert pour défendre le mieux possible, selon les circonstances, les intérêts généraux et permanents de la collectivité. La liberté des échanges assure l'utilisation la meilleure possible des forces productives nationales telles qu'elles existent à un moment donné et établit entre les peuples une division du travail avantageuse à tous; en outre, elle contraint constamment les producteurs nationaux à confronter leurs méthodes avec celles de leurs concurrents étrangers; voilà ses deux grands mérites, assez grands pour que la liberté des échanges doive être considérée comme le principe général d'orientation du commerce international. Mais ce n'est pas un principe absolu. Chaque économie nationale est un organisme qui dure et qu'on doit envisager

remplir par là toute sa destinée économique. Le passage de l'état agricole à l'état industriel ne lui est pas possible, en face de concurrents plus avancés, sans la protection douanière. La doctrine de List n'aboutit donc qu'à un protectionnisme temporaire et limité : limité à l'industrie et temporaire, car l'industrie arrivée à l'âge adulte devra se passer de la protection. Cauwès a formulé une doctrine qui a des points de contact avec la doctrine de List, mais qui donne au protectionnisme une base plus large : la doctrine du développement harmonique et progressif des forces de production nationales (*Cours d'éc. politique*, 3e édition, 2e partie, liv. IV).

Il y a une autre formule de protectionnisme qui a été exposée aux Etats-Unis et qui s'inspire des conditions économiques de ce pays. Le principe de la théorie est la distinction entre les nations à l'état statique et les nations à l'état dynamique; celles-ci, dont les Etats-Unis seraient le type, sont les nations qui ont en elles de grandes forces économiques à développer; les premières sont celles dont le développement est déjà fait et qui sont arrivées à la période des rendements décroissants. Il ne faut pas que les nations dynamiques appliquent la politique de non-intervention dans leurs rapports avec les nations statiques, car elles subiraient alors la pression des conditions de vie moins favorables que fait à celles-ci la loi des rendements décroissants. Ces nations dynamiques ont un niveau d'existence plus élevé et qu'elles ne peuvent maintenir que par la protection. Ce qu'il y a de curieux dans cette théorie, c'est que la protection, au lieu d'être une armure pour les faibles, serait la sauvegarde des forts (Patten, *Les fondements économiques de la protection*, traduction française, 1899).

dans son développement. Il y a des forces productives qu'il faut appeler à la vie et qui, durant le temps qu'elles se forment, ont besoin de protection. Il y a des branches de la production pleinement développées, fournissant le revenu d'une part importante de la population, qui à un moment donné sont menacées de dépérissement et que la protection douanière peut sauver. Ainsi, et pour une durée parfois longue, une certaine dose de protection peut se trouver être la politique la plus propre à sauvegarder les intérêts généraux et permanents de la nation.

Libre-échange et protection peuvent se concilier dans une vue large des choses. En considérant la liberté des échanges comme le principe général de direction, il y a une série de cas où la protection peut cependant être tenue pour raisonnable et opportune.

1° Tout d'abord nous avons vu à quelles conséquences pouvait conduire à ce point de vue l'idée que la richesse nationale ne consiste pas seulement en biens de consommation, mais plus encore en forces productives qu'il faut éveiller, sauvegarder, développer.

2° En fait, presque tous les Etats sont actuellement engagés dans la politique protectionniste. Il n'y a personne parmi les partisans du libéralisme pour demander que la liberté des échanges soit introduite tout d'un coup et intégralement. Si l'on veut changer l'orientation de la politique commerciale, il y a évidemment une transition à ménager et qui peut être longue.

3° Il n'y a pas de contradiction, tout en posant le principe du libre-échange, à ne pas l'admettre inconditionnel. Un pays libre-échangiste est en relation avec des pays protectionnistes; les marchandises qu'il leur envoie sont frappées de droits de douane. Va-t-il répondre par des mesures de rétorsion, ou va-t-il continuer de laisser entrer librement les marchandises étrangères? La réciprocité paraît être un principe sain et raisonnable de politique commerciale; menacer de représailles le coéchangiste qui frappe lourdement vos exportations, c'est le moyen de l'amener à composition. Les avantages du commerce international ne sont pas nécessairement répartis d'une façon égale entre les nations échangistes; l'avantage est, en règle générale, le plus grand pour celui dont les produits sont l'objet de la demande la plus grande et la plus extensible [10]. Donc, de deux pays commerçant entre

(10) Stuart Mill a analysé cette matière avec beaucoup de pénétration (*Principes d'économie politique*, liv. III, chap. XVIII) et en a tiré une théorie des conditions de l'échange entre nations. En sens contraire, Bastiat a

eux, si l'un frappe les produits de l'autre de droits de douane et que celui-ci laisse libre l'importation étrangère, en principe l'avantage du commerce sera plus grand pour le premier, car il restreindra de la part de ses nationaux la demande des produits du second, tandis que la demande des nationaux de celui-ci ne sera en rien restreinte. Enfin, contre un pays de libre-échange inconditionnel, les pays protectionnistes peuvent impunément pratiquer la politique du *dumping*, allant ainsi à la lutte économique avec des armes que l'adversaire est empêché par son régime commercial de posséder; ce n'est plus le jeu naturel de la concurrence.

4° Le risque de guerre doit être prévu par toute nation qui veut vivre. Il y a des productions essentielles qu'il faut qu'une nation installe et sauvegarde chez elle, pour n'être pas, au jour de la guerre, à la merci de l'adversaire. Au cours de la dernière guerre, l'Angleterre a vivement ressenti le péril d'avoir à tirer du dehors une grande partie de son alimentation, et elle a formé le dessein de restaurer son agriculture. Dans l'ordre industriel, l'industrie métallurgique et l'industrie chimique sont les bases essentielles de toute opération de guerre.

5° Le détraquement des systèmes monétaires et des changes internationaux, tel que par exemple la dernière guerre l'a déterminé dans une grande partie de l'Europe, peut faire considérer comme utiles et même nécessaires des mesures provisoires de protection.

§ 2. — Les faiblesses et les dangers du protectionnisme dans la pratique.

Il faut donc se garder en cette matière de toute vue purement abstraite et doctrinaire. Une politique commerciale rationnelle, si elle doit prendre pour base le principe de liberté, peut cependant faire une place à des mesures de protection. Ce n'est pas de la théorie que peuvent venir les objections les plus fortes contre le protectionnisme, mais des difficultés et des abus de la pratique. Le protectionnisme est dans la pratique quelque chose de très différent de ce qu'on peut le concevoir dans la doctrine. Il est dominé, le plus souvent, beaucoup moins par des vues larges

soutenu la thèse du libre-échange sans réciprocité, notamment dans ses *Sophismes économiques*, 1re série, nos X et XV. Mais les raisonnements de Bastiat sont souvent un peu trop sommaires.

d'intérêt général que par l'égoïsme des intérêts privés ou professionnels. Les divers groupes de producteurs considèrent la protection comme une sorte de droit acquis; chacun s'efforce d'en obtenir autant ou plus que le voisin et s'estime lésé s'il n'y parvient pas. La politique douanière est une occasion de marchandages, de luttes d'influence, de compromissions, où l'intérêt général n'a rien à faire et où le public consommateur ne figure que comme une bonne matière à exploiter.

C'est un fait remarquable que l'impulsion protectionniste vient presque toujours des assemblées élues, organes des intérêts particuliers et corporatifs, tandis que le pouvoir exécutif, représentant naturel de l'intérêt général, s'efforce de résister et prend même à l'occasion l'initiative de mesures libérales : l'histoire de la politique commerciale française sous tous les régimes en apporte le témoignage. Comme l'a dit notre collègue M. Sauvaire-Jourdan, il y a un protectionnisme électoral qui est bien fait pour dégoûter du protectionnisme. Il cite l'exemple d'un député des régions de sériciculture qui, proposant quelque mesure en faveur de cette industrie et s'efforçant de gagner l'appui de ses collègues, représentants des régions viticoles, leur tenait le langage que voici : « J'ai bien moi-même voté toutes les mesures que vous avez demandées pour la viticulture, *car j'ai aussi des viticulteurs dans ma circonscription.* » [11] Malheureusement, dans la pratique, il n'y a guère que ce genre de protectionnisme.

Ce protectionnisme électoral, ce protectionnisme sans doctrine ne peut jamais avoir que des conséquences fâcheuses pour le développement de l'économie nationale. Encore faut-il observer qu'il est nuisible à des degrés très divers et que la structure et la grandeur même de l'organisme économique en rendent les effets assez différents d'un pays à un autre. Dans un pays à territoire étendu et à population nombreuse, la restriction des échanges internationaux n'a pas les mêmes inconvénients que dans un petit pays à faible population. Si le marché intérieur est vaste et varié, la division du travail peut s'y déployer avec ampleur, et l'industrie s'y meut à l'aise; par exemple, la liberté des échanges intérieurs dans un pays comme les Etats-Unis procure à l'industrie nationale quelques-uns des heureux effets de la liberté des échanges extérieurs.

(11) Sauvaire-Jourdan, dans l'introduction qu'il a faite à l'ouvrage de Bastable, *Théorie du commerce international.*

SECTION IV

LES FORCES QUI POUSSENT LES NATIONS MODERNES DANS LES VOIES DU PROTECTIONNISME

Dans l'ensemble du monde, la politique commerciale est nettement orientée dans le sens du protectionnisme. La plupart des Etats cherchent à assurer la prospérité des productions nationales par des tarifs douaniers. Parmi les grands Etats, il n'y a que l'Angleterre qui ait une politique commerciale tirée du principe libéral; encore cette politique est-elle âprement combattue et se pénètre-t-elle progressivement de protectionnisme. Il y a eu en Europe une phase de libéralisme après 1860, mais cela n'a pas été pour longtemps et la politique d'intervention est redevenue la règle générale.

En matière de politique économique, la logique abstraite a peu de prise. Il importe peu que l'on démontre en théorie la supériorité de la politique libérale s'il y a des raisons de fait qui poussent à l'intervention. Quelles sont les raisons de fait qui expliquent la prédominance actuelle de la politique de protection ? Elles sont nombreuses et fortes.

Les hommes apportent en général beaucoup plus d'attention à leurs intérêts comme producteurs que comme consommateurs : c'est comme producteurs qu'ils se groupent pour défendre leurs intérêts. Le gain qu'un agriculteur ou un industriel espère réaliser grâce au tarif douanier qui relève ses prix de vente et écarte les concurrents étrangers lui est plus immédiatement sensible que la perte qu'il peut subir comme consommateur à raison de la cherté accrue de la vie. Quant au dommage qu'il éprouve, comme membre de l'économie nationale, du fait de la mauvaise direction imprimée à celle-ci par un régime douanier restrictif et de la déperdition de richesse qui en est la conséquence, cela est de l'ordre des choses qu'on ne voit pas, que seul le raisonnement abstrait permet d'atteindre, et qui n'ont pas d'influence sur les opinions et la conduite de la majorité des hommes.

Une autre raison de l'extension du protectionnisme, c'est qu'il se propage par imitation avec une grande force. Il est difficile de lui faire sa part; si une catégorie de producteurs a une fois obtenu que le marché national lui fût réservé, les autres demandent la même faveur et ont le sentiment que leur droit est méconnu lorsqu'on la leur refuse. Une nation qui pratique la politique de protection incite, par son exemple, les autres à en faire autant, parce que la politique de laissez-faire et de laissez-passer, en face de concurrents armés de toute la technique du protectionnisme, paraît une duperie. Il est difficile à un Gouvernement de résister aux intéressés et à l'opinion publique qui demandent des mesures de rétorsion, alors même qu'il serait douteux que ce fût la meilleure politique à suivre. Enfin le protectionnisme se crée sans cesse à lui-même des raisons nouvelles de durer; à l'abri du tarif, des entreprises se fondent, la production nationale prend d'autres directions que sous une politique de libre-échange, et les intérêts une fois installés fortement dans les positions acquises résistent âprement à tout changement.

Il y a d'ailleurs des liens entre les conceptions générales qui dominent la politique internationale dans son ensemble et la politique commerciale qui est une partie de cet ensemble. La période de libéralisme relatif ouverte pour l'Europe dans la seconde moitié du XIXe siècle a été, à son début, une période de grandes illusions. On croyait à la fraternité des peuples, que l'ère des guerres allait se clore et qu'il n'y aurait plus que les rivalités pacifiques du commerce; ces rivalités, on les concevait dans un milieu de pleine liberté, et on pensait créer ainsi entre les peuples une solidarité économique si forte que les luttes guerrières en deviendraient impossibles. Libre-échangisme et pacifisme sont proches parents. Mais l'état de paix sur le pied de guerre qui a suivi la secousse de 1870 n'était guère propice à cette idéologie. Les peuples se sont armés les uns contre les autres, commercialement en même temps que militairement; le sentiment national s'est durci, et cela a été pour quelque chose dans le revirement protectionniste des environs de 1880, sans vouloir d'ailleurs oublier la part prépondérante qu'y ont eue les causes proprement économiques. Les intérêts économiques favorables à la protection douanière ont été servis par l'ambiance politique.

Le nouvel état de choses né de la grande guerre sera-t-il favorable à une politique de moins rigoureuse protection ? Il n'y a jusqu'ici aucun symptôme d'un changement en ce sens; les suites de la guerre ont, au contraire, exaspéré le sentiment protectionniste. Les besoins financiers des Etats les poussent à chercher des ressources dans l'élévation des droits de douane. L'instabilité monétaire donne aux peuples dont la monnaie est en train de se déprécier des avantages, d'ailleurs éphémères et payés d'un prix élevé, contre lesquels les autres peuples veulent se protéger. Une politique commerciale orientée vers la liberté ne peut durer que dans un milieu de confiance et de sécurité qui actuellement n'existe pas.

Ce sont là pour le protectionnisme bien des éléments de force, et cependant il porte en lui des causes de faiblesse. Sa généralisation même lui enlève une partie de l'efficacité qu'on en attend. Dans la lutte économique entre nations, celle qui, la première, se revêt de l'armure douanière ou invente une nouvelle technique de politique commerciale peut croire que cela lui assurera la victoire; mais quand toutes les nations le font, les voilà de nouveau égales. Les nations protectionnistes veulent développer chaque année davantage leur exportation, et elles s'efforcent en même temps de repousser les importations. Mais à la longue il apparaît nécessairement aux yeux des moins réfléchis qu'il y a là une contradiction logique; si mon voisin fait le même effort pour repousser mes marchandises que moi pour repousser celles qu'il m'envoie, mes exportations en souffrent comme les siennes, et nous sommes amenés par la force des choses à traiter; les traités de commerce, c'est un acheminement vers plus de liberté. Mes exportations, d'ailleurs, ne sont pas gênées seulement par la politique douanière de mes voisins, mais par la mienne; car la charge des tarifs douaniers ne pèse pas seulement sur le public consommateur, au terme du mouvement économique; elle pèse aussi sur le consommateur industriel; elle accroît son prix de revient; elle lui rend plus malaisée la lutte contre des concurrents plus libres.

En certains cas déjà, les surenchères de la politique protectionniste ont été telles que cela a entraîné la chute du système. L'exemple le plus remarquable est l'abolition des primes sucrières décidée par la convention de Bruxelles en 1902. Il n'est pas impossible qu'il y ait dans l'avenir des accords plus généraux pour diminuer la rigueur des systèmes douaniers et faire des percées dans ce taillis épais. Mais cela ne paraît pas proche encore.

Cependant, si les peuples étaient raisonnables, ils comprendraient qu'il y a actuellement dans l'ensemble du monde, et depuis longtemps déjà, un excès de protectionnisme. Tous les peuples voudraient développer chez eux toutes les productions; les diverses manifestations nationales de cet effort universel se neutralisent l'une l'autre, et dans la mesure où il réussit, il va à l'encontre de la spécialisation rationnelle des aptitudes; le résultat est un certain gaspillage des forces productives. Tant d'obstacles à l'échange installés sur les routes commerciales ralentissent l'essor économique. Il y a là des éléments de cherté de la vie .

Tout ce qu'un protectionnisme excessif apporte d'obstacles à la prospérité du monde est plus dommageable encore maintenant qu'avant la grande secousse de la guerre. Une dose raisonnable

de liberté aiderait beaucoup à la restauration économique. Il y eut sans doute quelques velléités, favorables à une plus grande liberté du commerce. La troisième des quatorze propositions présentées par le président Wilson au Congrès des Etats-Unis, le 7 janvier 1918, était ainsi conçue : « Suppression, autant que possible, de toutes les barrières économiques et établissement de conditions commerciales égales pour toutes les nations consentant à la paix et s'associant pour la maintenir. » Mais il n'y a plus aucune trace, dans la politique commerciale des principales nations, notamment dans celle des Etats-Unis, de l'état d'esprit dont était inspirée cette proposition. Alors qu'il y a, à la suite de la guerre, de formidables dettes internationales à régler et que de tels règlements ne peuvent se faire qu'en marchandises, il n'est question que de rehaussement des tarifs de douane. Nous vivons parmi les contradictions économiques.

Plus qu'aucune autre partie du monde, l'Europe a un grand besoin de liberté commerciale. Divisée contre elle-même, morcelée, hérissée de tarifs douaniers, elle risque d'être une proie facile pour les Etats-Unis de l'Amérique du Nord. Le péril d'une domination économique américaine sur l'Europe est grand; il ne pourra être écarté que si la communauté européenne prend conscience d'elle-même et s'applique à resserrer les liens entre les peuples qui la composent [12].

(12) H. Truchy, *La reconstruction économique de l'Europe* (*Revue politique et parlementaire*, 1926).

CHAPITRE V

LE MOUVEMENT INTERNATIONAL DES CAPITAUX

Les relations économiques internationales ne consistent pas seulement dans l'échange des marchandises de toute sorte. D'un pays à l'autre, les hommes prêtent et empruntent, font ou reçoivent des placements de fonds; les capitaux passent la frontière à la recherche d'emplois nouveaux ou réintègrent, le placement arrivé à son terme, leur pays d'origine. Nous nous proposons d'étudier dans ce chapitre les relations économiques internationales dérivées de ces placements de capitaux.

SECTION I

LA MIGRATION DES CAPITAUX, SES MODALITÉS ET SES CAUSES

Les opérations de prêt et de placement entre nations revêtent des formes multiples.

a) Il y a les placements à court terme, opérations de banque et de bourse (1). Les banques ouvrent ou se font ouvrir des crédits à l'étranger, elles tirent des effets de commerce sur l'étranger ou acceptent des tirages faits sur elles, elles placent des fonds en escomptes ou en reports sur les places étrangères. Par l'arbitrage, des valeurs cotées sur plusieurs places sont achetées sur l'une, vendues sur l'autre, de façon à faire profiter l'opérateur des différences de cours.

b) Il y a les placements à long terme, qui peuvent eux-mêmes se réaliser de bien des façons : achat de propriétés foncières, urbaines ou rurales, à l'étranger; commandite d'entreprises industrielles, agricoles, commerciales; fondation de sociétés; souscription ou acquisition de valeurs mobilières, soit de fonds d'Etats ou de villes, soit d'actions ou obligations de sociétés.

Parmi les diverses modalités de placements étrangers, il n'y a

(1) Pour ces diverses opérations, se reporter au t. I, liv. II, chap. II et III.

que sur les placements en valeurs mobilières que nous ayons des données statistiques d'une certaine précision, bien qu'elles soient loin d'offrir des garanties de complète certitude (2). En France, fin 1912, sur un montant total de valeurs mobilières évaluées en capital à 108-115 milliards de francs, les valeurs étrangères s'élevaient à un chiffre de 40-45 milliards de francs, soit de 37 p. 100 à 39 p. 100 du total. En Angleterre, le revenu des valeurs coloniales et étrangères, mais seulement valeurs gouvernementales et de chemins de fer, atteignait à la même date environ 104 millions £ (2.600 millions de francs), ce qui, en supposant un revenu moyen de 5 p. 100, donne une valeur en capital de 2.080 millions £ (52 milliards de francs); le total des placements anglais aux colonies et à l'étranger en valeurs mobilières était à la même date estimé à environ 100 milliards de francs, sur un montant total de valeurs mobilières estimé à 145-150 milliards de francs.

La guerre a bien changé ces données. Pour ce qui est de la France, son avoir en valeurs mobilières étrangères peut être estimé actuellement entre 85 et 90 milliards de francs-papier, par conséquent beaucoup moins que les 40 à 45 milliards d'avant la guerre.

Cette partie de notre actif national a diminué par suite de diverses circonstances.

a) Il y a certains des placements faits avant la guerre dont la valeur réelle est réduite à peu de chose : par exemple les fonds russes.

b) Il y a eu, pendant la guerre et dans les premières années qui ont suivi, de bonnes valeurs qui ont été vendues par les capitalistes, soit par dévouement à la chose publique soit par intérêt. On disait aux capitalistes : « Vendez vos valeurs étrangères pour souscrire aux emprunts de l'Etat français. » Quelques-uns n'étaient pas insensibles à cet appel fait à leur patriotisme. D'autre part, tant que la dépréciation de la monnaie nationale a pu être considérée comme provisoire, ceux qui vendaient leurs valeurs étrangères pouvaient croire qu'ils faisaient une bonne affaire.

c) Au cours de la guerre, l'Etat français a demandé aux déten-

(2) Depuis 1895, un rapport sur la statistique internationale des valeurs mobilières était présenté à chaque session (biennale) de l'Institut international de statistique; le dixième et dernier est celui qui a été présenté à la session de Vienne en 1913; ces rapports, dus à M. Alfred Neymark, étaient la source la plus précieuse de renseignements sur la fortune mobilière des divers pays : valeurs mobilières, encaisse et circulation des banques, taux d'escompte, dettes publiques, situations financières, émissions, etc.

teurs de certaines catégories de valeurs étrangères de les lui prêter, et il s'en est servi pour gager des emprunts contractés à l'étranger. La plupart des titres ainsi empruntés par l'Etat ont été vendus par lui, comme le contrat lui en donnait le droit, pour rembourser les emprunts dont ils étaient le gage.

Il y a une autre différence, pour la France, entre la situation d'avant la guerre et la situation actuelle. Avant la guerre, notre actif en valeurs ou propriétés étrangères était un actif net. Nous étions largement créanciers de l'étranger du fait de nos placements et très peu débiteurs, parce que la plus grande partie de la fortune nationale, propriétés foncières, entreprises de toutes sortes, valeurs mobilières, était entre nos mains. Actuellement, en face de notre créance sur l'étranger, il faut placer notre dette envers l'étranger. L'Etat français a contracté des emprunts extérieurs, soit auprès des gouvernements eux-mêmes, soit auprès des banques, et il a émis des titres qui ont été souscrits par le public étranger. En outre, celui-ci, dans les périodes de temps où il a cru à la hausse du franc, a fait chez nous des placements à long terme ou à court terme pour des sommes considérables.

Pour ce qui est du commerce des marchandises, les divers pays sont, les uns plus importateurs et les autres plus exportateurs, mais ils sont tous à la fois l'un et l'autre. Le mouvement des capitaux se présente sous un autre aspect. Il y a des pays qui sont presque exclusivement emprunteurs, et d'autres presque exclusivement prêteurs; de ceux-ci on dit communément qu'ils sont les banquiers du monde; l'Angleterre et la France tenaient ce rôle de banquier avant la guerre de 1914; l'Allemagne, bien qu'avec des chiffres moindres, était aussi un pays prêteur, ainsi que la Belgique. La guerre a rayé de cette liste la France, l'Allemagne et la Belgique, qui sont devenus des pays emprunteurs, au moins pour quelques années. Outre l'Angleterre et quelques pays d'Europe que leur neutralité a enrichis pendant la grande guerre, comme par exemple les Pays-Bas, le pays vers qui se tournent maintenant les sollicitations des emprunteurs, c'est les Etats-Unis. Sortant de la guerre avec une richesse énormément accrue, les Etats-Unis ont apparu au monde comme le sauveur financier, et c'est pour ce pays une fonction nouvelle, car jusqu'en 1914, malgré une prospérité économique déjà remarquable, il était plus habitué à emprunter des capitaux qu'à en prêter.

D'une façon générale les pays emprunteurs sont plus nombreux que les pays prêteurs. Ceux-ci ne peuvent être que des pays qui

ont des capitaux en surabondance. Les pays emprunteurs sont d'abord tous les pays neufs, où la demande de capital dépasse ce dont le pays peut disposer sur sa propre épargne; ce sont aussi des pays de vieille civilisation, comme le Japon et la Chine, mais demeurés longtemps à l'écart du mouvement industriel moderne et qui veulent se donner un équipement économique rajeuni; ce sont enfin d'anciens pays riches appauvris par les circonstances, comme le sont la plupart des belligérants d'Europe au sortir de la grande guerre.

Les placements à l'étranger, à court terme ou à long terme, ont pris une très grande importance, et leur développement a été facilité par l'organisation bancaire moderne. Les transports de capitaux ne se traduisent qu'exceptionnellement par un envoi matériel de numéraire; ce sont seulement des créances et des dettes qui se forment et qui viennent se mêler au courant des créances et des dettes nées des relations économiques de toute sorte que les nations ont entre elles; le tout se règle par la voie du change et la circulation réelle du numéraire est médiocre. Pour les placements en valeurs mobilières, le capitaliste qui les fait ne se donne pas du tout par là le souci que peut causer la gestion d'intérêts en pays étranger; rien n'est changé dans ses habitudes; souvent il achète des valeurs étrangères à la bourse de son pays, comme les valeurs nationales, il en touche les coupons aux guichets des mêmes banques qui lui paient ceux des valeurs nationales, et même il n'y a aucune nécessité qu'il sache exactement en quelle partie du monde est situé le pays dont il est créancier ni quel genre d'industrie exploite la société dont il est actionnaire.

Outre les grands perfectionnements de l'organisation bancaire, il y a un autre fait qui a beaucoup facilité la migration des capitaux : c'est l'accroissement de ce qu'on peut appeler la sécurité juridique. Les diverses législations positives reconnaissent aux étrangers des droits à peu près pareils à ceux des nationaux; en cas de contestation judiciaire entre nationaux et étrangers, l'impartialité du juge, sans être parfaite, est dans une certaine mesure assurée; enfin, le droit international privé formule des règles qui donnent une assiette juridique plus ferme qu'autrefois à la solution des contestations entre nationaux et étrangers.

On comprend bien les raisons qui peuvent pousser les citoyens d'un Etat, ou dans certains cas cet Etat lui-même, à contracter

des emprunts au dehors. Mais quelles raisons peuvent avoir les capitalistes d'un pays de placer au dehors leurs capitaux ? Le capitaliste qui place son argent à l'étranger ou en valeurs étrangères qu'il détient dans son propre pays, c'est évidemment qu'il y trouve ou croit y trouver certains avantages. Voici, rattachés à cette idée générale, les divers motifs qui peuvent agir sur le capitaliste.

1° La différence des taux d'intérêt entre les pays prêteurs et les pays emprunteurs : les capitaux suivent leur pente naturelle en allant à la recherche des intérêts élevés, comme les hommes sont attirés par les hauts profits et les hauts salaires. Rareté des capitaux eu égard aux emplois possibles dans les pays emprunteurs, abondance dans les pays prêteurs, il s'ensuit une différence dans le taux de l'intérêt qui donne naissance aux mouvements de capitaux.

2° La recherche des débouchés commerciaux : une industrie qui veut conquérir des marchés extérieurs est amenée dans certains cas à y faire des installations, agences, maisons de vente, filiales, soit directement, soit en commanditant des maisons de la place; dans les deux cas, il y a placement de capital à l'étranger. Ou bien une industrie prendra des intérêts dans des entreprises étrangères qui peuvent lui fournir des matières premières. Les complications de l'industrie moderne rendent fréquentes ces occasions de placement.

3° La nécessité de faire crédit à des clients et à des débiteurs. On ne peut continuer à vendre des marchandises qu'à des pays qui peuvent continuer à les payer. On risque de perdre les sommes déjà prêtées si le débiteur devient insolvable; le sort du pays créancier est lié à celui du pays débiteur, de sorte que de nouveaux prêts sont en certaines circonstances le seul moyen de sauver la mise engagée. Telle est à peu près la situation des Etats-Unis vis-à-vis des belligérants européens; si ceux-ci, faute de secours financier en temps utile, tombent en déconfiture, les Etats-Unis en pâtiront; ils ne sont donc pas entièrement libres de refuser l'emploi de sauveur.

4° Le souci pour le capitaliste de ce qu'on appelle la dispersion géographique des placements. Il y a peu de pays qui ne soient exposés à des risques : guerres, troubles intérieurs, etc. Disperser ses placements en divers pays est pour le capitaliste une assurance contre les risques.

5° Dans certains cas, la crainte, dans un pays, de mesures

fiscales pousse à l'expatriation des capitaux; de même y pousse l'incertitude du lendemain qui comprime l'esprit d'entreprise et restreint les occasions de placement que les capitaux pourraient trouver dans le pays même. Il n'est pas douteux qu'en France ces deux faits avaient contribué, dans les dernières années avant la guerre, à l'expatriation des capitaux. Ils ont continué d'agir depuis la guerre, et depuis 1924 avec une force beaucoup accrue.

6° Dans les périodes de dépréciation et d'instabilité de la monnaie, comme celle où nous sommes, les phénomènes monétaires sont une cause supplémentaire d'exportation des capitaux. Le capitaliste français qui craint la baisse du franc transforme ses francs en dollars, en livres, en florins et autres monnaies appréciées. Le capitaliste anglais ou américain qui croit, à un moment donné, que le franc a chance de se relever, achète des francs, sous forme de billets, de chèques, de dépôts en banque, de bons du Trésor, etc.; ou bien, s'il estime que les prix sont bas en France, il achète des propriétés foncières, des actions de sociétés industrielles, ce qu'on appelle des valeurs réelles, qu'il acquiert à bon compte et dont le sort est indépendant de celui de la monnaie. Tout de suite après la guerre, alors que le monde entier croyait à un prompt relèvement économique et financier de l'Allemagne, d'énormes achats de marks ont été faits par des Anglais, des Américains, des Espagnols, des Hollandais, etc. L'opération qui a consisté, pour l'Allemagne, à vendre à des cours encore assez hauts des marks qui par la suite ont perdu toute valeur n'a pas laissé que d'être assez fructueuse pour elle.

SECTION II

LA MIGRATION DES CAPITAUX ENVISAGÉE DU POINT DE VUE DE L'INTÉRÊT NATIONAL. LE PROTECTIONNISME FINANCIER. LE RÔLE DE L'ÉTAT

Le mouvement international des capitaux a des conséquences étendues. A prendre la question du côté le plus général, ce mouvement tend à procurer la meilleure répartition possible des capitaux disponibles et, par conséquent, leur utilité la plus complète. Il est avantageux, à considérer l'ensemble du monde civilisé comme formant un tout, que le capital aille là où il est le plus utile; cela d'ailleurs, de ce point de vue, est vrai de n'importe quelle espèce de biens.

Mais le monde civilisé est partagé en nations, et en toute question économique c'est l'intérêt national qu'il faut envisager

d'abord. Du point de vue de l'intérêt national, quels sont, soit pour les pays emprunteurs, soit pour les pays prêteurs, les effets de la migration des capitaux ?

Pour les pays emprunteurs, l'avantage qu'ils trouvent à importer des capitaux est évident. Le capital, c'est l'élément indispensable à la mise en valeur de leurs richesses latentes, à la constitution ou à la restauration de leur équipement économique. Ce n'est pas que les pays emprunteurs fassent toujours un bon usage des capitaux qui leur sont confiés : Etats qui empruntent des centaines de millions ou des milliards et les dispersent en opérations politiques, en travaux d'un rendement illusoire ou simplement en voleries, sociétés maladroitement ou malhonnêtement gérées, la liste en est longue. Perte pour l'emprunteur et pour le prêteur, pour celui-ci plus complète, car dans les mains du premier il est resté généralement quelque chose de l'or qui y a coulé. Mais ce sont là des accidents, et l'œuvre accomplie dans les pays neufs par les capitaux des vieux pays est grande : elle aurait pu sans doute dans bien des cas être accomplie à moins de frais, mais, telle qu'elle est, elle valait la peine d'être accomplie.

Pourtant l'habitude des emprunts tirés de l'étranger n'est pas sans périls. L'argent qui lui vient du dehors, un pays souvent en est moins ménager que de celui que l'effort national a gagné, et cela introduit ou encourage une mentalité de dissipation et d'imprévoyance qui peut nuire grandement, par la suite, au développement économique. Les intérêts ou dividendes qu'il faut payer au dehors, les remboursements auxquels il faut faire face, c'est dans la balance internationale des comptes un élément de passif qui, dans certaines circonstances, est lourd à porter; ce peut être aussi pour les créanciers étrangers, soutenus par la puissance politique de l'Etat de qui ils relèvent, l'occasion d'exercer une pression sur l'Etat débiteur.

Enfin, il y a une menace pour l'indépendance d'un pays dans le fait que le capital étranger soit maître des points stratégiques de l'économie nationale, comme par exemple le système des banques ou celui des chemins de fer. L'introduction et l'emploi du capital étranger sont donc quelque chose en face de quoi l'Etat ne doit pas demeurer purement passif; il a une surveillance à exercer comme toutes les fois que l'intérêt national est en jeu; mais, dans ce domaine où le tact et l'habileté ont plus de place que la contrainte légale, son rôle est difficile.

Pour les pays prêteurs, comment la question se pose-t-elle ? Dans la mesure où la sortie des capitaux est provoquée par les craintes que donne la politique intérieure, elle est évidemment un phénomène fâcheux au point de vue économique, mais elle n'est que le symptôme d'un mal qu'il n'appartient pas aux économistes de guérir. C'est affaire aux pouvoirs publics d'inspirer confiance, de comprendre que la menace et la violence ne sont pas les meilleurs moyens de gouvernement, de maintenir un état de choses favorable au développement des entreprises et à l'emploi sur place du capital national. Mais la plupart du temps, ce sont des causes économiques qui provoquent la sortie des capitaux; les capitaux recherchent les placements extérieurs parce que ces placements sont plus avantageux. Chose curieuse : l'exportation des marchandises est tenue pour désirable; on y voit un signe de bonne santé économique, l'affirmation de la force d'expansion du pays; au contraire l'exportation des capitaux est considérée par nombre de gens comme une sorte de larcin fait à l'économie nationale. Du moins était-ce un état d'esprit assez répandu en France avant la guerre. La France était alors un des grands pays prêteurs, et nombre de gens, chez nous, en prenaient ombrage et inquiétude. Cet état d'esprit est assez difficile à comprendre. Tandis qu'on se réjouit de voir sortir le blé, l'acier, les tissus de coton et de laine, bref les richesses produites dans le pays, même lorsque ce sont les choses le plus utiles ou nécessaires à la vie, il semble que, si les capitaux sortent, c'est une calamité publique. Cependant, dans les deux cas, c'est de la richesse nationale qui va à l'étranger. On s'en réjouit quand il s'agit de marchandises parce que les marchandises sont payées par l'étranger. En serait-il autrement pour les capitaux? Les capitalistes auraient-ils l'habitude de faire cadeau à l'étranger de leur argent ? Ils se font payer en intérêts et dividendes, et c'est même parce que l'étranger paie un bon prix que les capitaux font le voyage. Si l'économie nationale gagne à l'exportation des marchandises, elle gagne aussi, semble-t-il, à celle des capitaux.

Voici la crainte qu'expriment les adversaires de l'exportation des capitaux. Si les capitaux vont à l'étranger, il n'en restera pas assez pour la production nationale. On peut répondre que cette crainte est peu justifiable, car un pays n'est exportateur de capitaux que s'il en a plus que les autres; si dans les pays exportateurs les capitaux étaient rares, eu égard aux emplois possibles, l'intérêt y serait élevé et les capitaux y resteraient. En fait, peut-on ajouter, et sauf le cas où les circonstances politiques indui-

raient les capitalistes en défiance contre les placements nationaux, il faut une différence sensible de taux d'intérêt, pour qu'ils leur préfèrent les placements étrangers; ainsi les entreprises nationales gardent encore un avantage au point de vue de la charge qui leur incombe; il est certain notamment que, avant la guerre, les entreprises françaises trouvaient sur notre marché de l'argent à meilleur compte que celles des pays où nous envoyions nos capitaux.

Il y a cependant quelque chose de fondé dans les craintes qu'inspire l'expatriation des capitaux : cette expatriation est dans certains cas le symptôme d'un affaiblissement de l'esprit d'entreprise. Un pays qui a perdu son ardeur au travail, mais qui reste fort d'une ancienne richesse, emploiera ses capitaux à financer les États étrangers ou les entreprises étrangères; il prendra la situation de rentier du monde. Situation qui n'est pas sans charme et sans profit, mais qui le conduira, si elle dure, du premier rang au second et bientôt au troisième. Il y avait peut-être un peu de cela dans la mentalité et les habitudes de la France avant la guerre. Mais lorsque l'expatriation des capitaux a cette signification, ce n'est pas elle qui est le mal, elle n'en est qu'un des symptômes. Les personnes qui en pareil cas proposent de guérir le mal en instituant des mesures de contrainte contre l'expatriation des capitaux sont des empiriques qui ne savent pas remonter aux causes.

Une autre considération a été formulée contre l'exportation des capitaux. On a dit qu'il était imprudent de fournir à des pays appelés à devenir nos concurrents des armes économiques dont ils se serviront contre nous. Si nous fournissons des capitaux aux pays neufs ou en voie de rajeunissement, ils vont s'équiper, se passer de nous, et leurs industries combattront les nôtres. Mais un pays qui offre des chances de développement trouve toujours, un peu plus ou un peu moins tôt, à un prix un peu plus haut ou un peu plus bas, les capitaux dont il a besoin; mieux vaut avoir le bénéfice de l'opération de prêt que de le laisser à d'autres. D'ailleurs, c'est une vue bien étroite que de croire qu'un vieux pays riche aurait intérêt à laisser dans l'enfance économique et la pauvreté les jeunes pays qui s'adressent à lui; un pays devenu riche à son tour est peut-être, sur certains points, un rival, mais c'est aussi un client qui achète plus parce que ses ressources sont plus grandes.

Sauf le cas où la pratique des placements étrangers est la conséquence d'inquiétudes politiques ou d'une défaillance de l'esprit d'entreprise, elle est un phénomène normal dont non seulement il

n'y a point sujet de prendre ombrage, mais qui est profitable à la communauté nationale. Sur un marché intérieur qui, par hypothèse, est déjà saturé de capitaux, l'intérêt est bas et rares sont les occasions de placements fructueux; les placements à l'étranger donnent de ces occasions et font bénéficier le prêteur de la prospérité neuve des pays dont son argent facilite le développement. D'autre part, la situation de prêteur donne des prises politiques sur les pays emprunteurs, des éléments d'influence qui peuvent être utilisés dans la politique générale. Il faut encore considérer qu'un portefeuille de placements étrangers, par les rentrées régulières qu'il assure, procure du change sur les grandes places du monde et contribue à la stabilité de la balance des comptes. Dans certaines crises de la vie nationale, le service rendu est bien plus grand encore. Engagé dans une guerre prodigieusement longue et coûteuse comme la guerre de 1914, un pays puise beaucoup de force financière dans le fait que ses nationaux détiennent un stock important de valeurs étrangères; c'est le moyen de payer commodément les marchandises de toute sorte tirées de l'étranger et nécessaires à la continuation de la guerre : blé, viande, armes, munitions. Les détenteurs de ces valeurs peuvent aussi, en les vendant sur les places étrangères, se procurer des ressources pour la souscription aux emprunts nationaux, et le patriotisme, à défaut de l'intérêt financier, peut les pousser à cette opération [3].

Dans certains pays habituellement prêteurs de capitaux, notamment en France et en Allemagne, la question des placements à l'étranger avait soulevé de vifs débats et elle était entrée, avant la guerre, dans l'actualité de la polémique. En France, cette question a été mêlée à celle des sociétés de crédit, à raison du rôle que jouent ces sociétés dans l'émission des valeurs étrangères. C'est dans les milieux sociaux attachés au protectionnisme que se recrutent principalement les adversaires de l'exportation des capitaux; pour ce qui est des marchandises, c'est l'importation qu'ils redoutent, et pour ce qui est des capitaux, l'exportation. La campagne contre l'exportation des capitaux n'a d'ailleurs jamais pris

(3) L'Angleterre et la France ont été à ce point de vue, au cours de la guerre de 1914, dans une situation avantageuse. M. Lloyd George disait aux Communes, le 15 février 1915, que les deux pays pouvaient soutenir la guerre plusieurs années avec leurs placements à l'étranger. Sur le rôle, en France, des valeurs étrangères dans le règlement de la question des changes au cours de la guerre, cf. même liv., chap. VI, sect. VI.

l'ampleur de la campagne pour la protection douanière et n'a pas à beaucoup près obtenu le même succès; c'est qu'elle intéresse beaucoup moins de gens. Le protectionnisme appliqué à l'importation des marchandises a pour lui la majorité des producteurs agricoles et industriels qui, considérant leurs intérêts immédiats, cherchent à écarter les concurrences étrangères; ils constituent une force organisée qui agit, sur le terrain politique, dans le sens de la protection. Les producteurs de capitaux, au contraire, les épargnants en quête de placements, ne réclament aucune mesure restrictive à l'égard des valeurs étrangères; de telles mesures vont à l'encontre de leurs intérêts, rétrécissent le champ des placements possibles et tendent à faire baisser le taux du loyer de l'argent.

D'ailleurs, le protectionnisme appliqué à l'exportation des capitaux rencontre de graves difficultés pratiques. On a parfois proposé d'interdire aux banques, sinon à toutes les banques, du moins à certaines catégories d'entre elles et notamment aux banques de dépôt, l'émission des valeurs étrangères. Mais cette mesure brutale, en contradiction avec la notion de liberté d'entreprise qui est une des conditions du progrès économique, serait de nature à produire de fâcheux résultats; elle ne ferait que déplacer, sans l'empêcher, l'émission des valeurs étrangères, la mettant soit entre les mains de banques étrangères qui entrent en contact avec la clientèle par leurs circulaires et leurs démarcheurs, soit entre celles d'établissements de qualité douteuse qui échapperaient, en droit ou en fait, à l'interdiction. Les seules mesures praticables sont des mesures fiscales, frappant d'un supplément d'impôt les valeurs étrangères et les rendant par conséquent moins désirables pour les capitalistes. Encore cela ne conduit-il pas très loin. Des mesures fiscales trop rigoureuses, qui écarteraient du marché financier national une grande partie des valeurs étrangères, sans compter l'amoindrissement de ressources que l'Etat en éprouverait, diminueraient sensiblement l'activité et le prestige extérieur de ce marché; un marché financier vigoureux, alimenté par des affaires venant de tous côtés, rendu capable par là de prendre des initiatives, est pour une nation une part de sa force économique et politique. D'ailleurs, pour avoir rétréci le marché financier national, on n'aurait pas réussi à empêcher l'exportation des capitaux. Le capitaliste qui ne pourrait plus acheter à Paris des valeurs étrangères les trouverait à Londres, à Genève, à Amsterdam, à New-York. De toutes les formes de la richesse, la monnaie et les titres représentatifs sont la plus fluide.

Beaucoup de pays, pendant et depuis la guerre, ont fait des lois dont l'objet était d'entraver la sortie des capitaux. De ces expériences multiples se dégage la preuve de l'impuissance où est l'Etat d'agir d'une façon durable et sérieuse sur les mouvements du capital. En France, la loi du 3 avril 1918 a interdit en principe l'exportation des capitaux ainsi que l'importation des titres et valeurs mobilières. C'était l'époque où les questions de change international commençaient à préoccuper gravement les pouvoirs publics. Les circonstances exceptionnelles où l'on était alors pouvaient légitimer une mesure de ce genre, à la condition qu'elle fût provisoire. Le texte de la loi (art. 11) la présentait comme telle : elle ne devait rester en vigueur que jusqu'à l'expiration d'un délai de trois mois à compter de la publication du décret fixant la date de la cessation des hostilités. Mais des prorogations successives sont intervenues, et ce qui était donné au début comme provisoire tend à devenir une partie durable de notre législation financière. L'interdiction d'exporter les capitaux n'est pas un obstacle sérieux aux placements étrangers que les capitalistes importants veulent effectuer; elle n'arrête à la frontière que les petits capitaux. Cette législation contribue à entretenir l'inquiétude dans les esprits; elle entrave dans certains cas les opérations que des capitalistes français pourraient vouloir faire sur le marché des changes pour défendre la monnaie nationale; elle est un obstacle au rapatriement des capitaux laissés en dépôt à l'étranger et qui craignent d'entrer dans une souricière. Mais elle est en conformité avec la croyance, si répandue parmi les politiciens, que les questions économiques peuvent être résolues par des textes de loi [1].

De ce qu'il n'y a pas lieu de chercher à empêcher l'exportation des capitaux, il ne faut pas conclure que l'Etat n'a ici aucune fonction à remplir. Etre pour les autres peuples un banquier, c'est un élément de force nationale que l'Etat a le devoir de contrôler et aussi d'utiliser le plus complètement possible. Nous ne parlons pas seulement des précautions qu'il y a lieu de prendre pour protéger l'épargne contre des tentatives malhonnêtes, notamment la publicité obligatoirement donnée, lors des émissions, aux documents de nature à éclairer le public sur les conditions de l'opération; les mesures de cet ordre ne sont pas propres aux va-

(1) Cette législation est extrêmement difficile à saisir dans son application; on la trouvera exposée par H. Germain-Martin, *La réglementation de l'exportation des capitaux et de l'importation des valeurs mobilières* (thèse Paris, 1926).

leurs étrangères et leur utilité n'est pas moindre pour les valeurs nationales. L'Etat, en matière de placements étrangers, ne peut pas tenir pour indifférente la personne de l'emprunteur. Puisqu'il a une politique étrangère, il doit mettre d'accord avec elle sa politique financière, faciliter les emprunts sollicités par les pays alliés ou amis, faire obstacle aux autres. L'argent a une nationalité, et on ne saurait admettre qu'il aille — nous ne disons pas en temps de guerre, ce qui va de soi, mais aussi pendant la paix — aux peuples dont nous avons sujet de craindre qu'ils s'en servent contre nous. Il est possible aussi que l'Etat soit en situation d'obtenir des pays emprunteurs certains avantages : par exemple des commandes à l'industrie nationale. Cette fonction de direction des placements étrangers, l'Etat l'exerce soit par des conseils donnés aux banques, soit par le refus de cotation de la valeur étrangère en bourse [5]. C'est, il faut le dire, une fonction difficile à exercer, qui suppose chez les représentants de l'Etat beaucoup de prudence et de tact; mais, dans les conditions politiques actuelles, il est indispensable que l'Etat l'exerce. Les institutions telles que les sociétés de crédit, qui ont assumé le rôle de diriger l'épargne, ont de leur côté à fortifier en elles le sentiment de la responsabilité que cela leur crée. On est souvent porté à exagérer l'influence de ces institutions sur le public; elles sont presque autant dirigées, dans leurs émissions, par les goûts et les préférences du public qu'elles le dirigent. Cependant une fonction leur incombe, et il faut que leur politique s'inspire, en même temps que du désir légitime de faire de bonnes affaires, de la volonté de servir l'intérêt national.

(5) La question de savoir si l'Etat a le droit d'empêcher la cotation d'une valeur en bourse n'est pas résolue de même façon dans toutes les législations. En France, il est admis que l'Etat a ce droit pour les valeurs étrangères sur le marché officiel; sur le marché en banque, il a des moyens d'action qui lui donnent un pouvoir presque équivalent. Cf. loi du 31 mai 1916 portant restriction du droit d'émission des valeurs mobilières françaises ou étrangères.

CHAPITRE VI

LA BALANCE DES COMPTES ET LE CHANGE INTERNATIONAL

SECTION I

CRÉANCES ET DETTES ENTRE NATIONS

Les relations économiques entre nations aboutissent à la formation incessante de créances et de dettes. Il y a entre un pays quelconque et chacun des pays étrangers une sorte de compte toujours ouvert, un compte à vrai dire qui n'est pas centralisé, mais épars dans la comptabilité de toutes les maisons de commerce ou de banque en relations avec l'extérieur, et où sont inscrits les éléments actifs et passifs de la situation économique internationale. Nous connaissons déjà, pour les avoir rencontrés en chemin, les principaux éléments de ce compte. En voici le tableau d'ensemble :

1° Il y a les créances et les dettes qui proviennent des ventes et achats de marchandises. Les exportations que fait un pays le constituent créancier, et les importations le constituent débiteur. C'est de tous les éléments du compte international le plus facile à chiffrer; les statistiques douanières en fournissent les données. Il ne faut cependant pas oublier que la douane ne connaît pas tout ce qui entre et tout ce qui sort; il y a notamment beaucoup d'exportations occultes.

2° Une autre source de créances et de dettes, c'est le mouvement des capitaux : placements à court terme ou à long terme, provisoires ou définitifs, avances en banque, escomptes, reports, souscriptions ou achats de valeurs mobilières, fonds d'Etat, obligations et actions de sociétés, entreprises fondées à l'étranger, acquisition à l'étranger de fonds de terre ou de maisons, commandites industrielles, etc. Le pays emprunteur ou vendeur est créancier au moment où l'opération se fait, et il est ensuite débiteur des intérêts, dividendes, loyers, fermages, et des remboursements en capital que l'opération comporte.

3° Le déplacement des personnes aussi engendre des relations de créancier à débiteur. Les voyageurs se munissent de lettres de crédit chez un banquier de leur pays et se font ainsi payer par les banquiers du pays où ils voyagent des sommes dont est débiteur celui qui a émis la lettre. Les émigrants qui ne sont pas partis sans esprit de retour, et même, bien que dans une moindre mesure, les émigrants à titre définitif envoient dans leur pays d'origine des sommes dont le total est parfois considérable. C'est ainsi qu'en Italie les envois d'argent des émigrants forment, dans la balance internationale des comptes, un important élément d'actif (1). Pendant la guerre, les dépenses des soldats alliés en France ont constitué un élément d'actif qui n'était pas négligeable.

4° A l'occasion du mouvement des marchandises, des capitaux et des personnes, toutes sortes de services économiques sont faits, d'où naissent encore des créances et des dettes : frais de transport et d'assurance, commissions perçues par les hommes d'affaires, négociants, banquiers. Par exemple, la marine marchande anglaise transporte, non pas seulement des marchandises nationales, mais une grande quantité de marchandises étrangères, et elle est créancière, du chef des frets, de sommes très élevées (2). Le banquier qui se charge d'émettre sur son marché national un emprunt pour le compte d'un Etat ou d'une société étrangère perçoit une commission, et cela est un élément d'actif pour le pays qui souscrit à l'emprunt.

5° Les indemnités de guerre qu'un pays peut imposer à un autre doivent encore être prises en considération. C'est un fait exceptionnel, mais lorsqu'il se produit il pèse d'un poids très lourd dans la balance des comptes (3). Les sommes dues par l'Allemagne, en vertu du Traité de Versailles, ne sont pas des indemnités de guerre; elle ne sont que le paiement des dommages causés aux personnes et aux biens. Mais, au point de vue de la balance

(1) Stringher, *Sur la balance des paiements entre l'Italie et l'Etranger* (*Bulletin de l'Institut international de statistique*, t. XIX), donne des renseignements très intéressants sur ce point en ce qui concerne l'Italie d'avant la guerre.

(2) Toutefois, quand on établit pour un pays le passif de la balance des comptes, il faut se garder de compter une seconde fois les frais de transport, d'assurance, etc., déjà inclus dans le prix de la marchandise importée. En général, pour les importations, le prix constaté par les statistiques douanières est le prix *caf*.

(3) L. Say, *Rapport fait au nom de la Commission du budget de 1875 sur le paiement de l'indemnité de guerre.*

des comptes entre nations, les indemnités pour dommages jouent le même rôle que les indemnités de guerre proprement dites (4).

De cette énumération des principales sources de créances et de dettes entre nations ressort ce qu'il y a d'étriqué dans une conception qui a longtemps joué un grand rôle dans la doctrine et la pratique économiques : celle de la balance du commerce. Cette conception date de la période du mercantilisme. La balance du commerce, c'est le rapport entre les importations et les exportations de marchandises. Les exportations dépassaient-elles les importations? La balance était dite favorable parce qu'elle se traduisait par un solde à recevoir et que cela accroissait le stock monétaire du pays. Etait-ce l'inverse? La balance était dite défavorable. A l'époque où cette conception s'est formée, il n'y avait guère comme éléments d'actif et de passif dans les relations internationales que les exportations et les importations de marchandises. Mais les choses ont bien changé, et la balance du commerce ne peut plus être considérée que comme une partie de la balance des comptes.

De la balance des comptes il faut distinguer la balance des paiements. Tout article de compte, actif ou passif, aboutit normalement à un paiement. Mais créances ou dettes d'une part, paiements d'autre part, ne coïncident pas nécessairement dans le temps. Si, par exemple, un industriel français qui a vendu des marchandises aux Etats-Unis, au lieu de rapatrier tout de suite les sommes dont il est créancier, les laisse plus ou moins longtemps dans une banque de New-York, au point de vue de la balance française les choses se passent comme s'il n'y avait pas eu paiement. Il en résulte qu'un pays, avec une balance des comptes favorable, peut avoir une balance des paiements défavorable. C'est une situation qu'il y a chance de rencontrer dans les pays où la dépréciation de la monnaie nationale inspire aux gens qui ont des créances exprimées en monnaie étrangère le désir de ne pas rapatrier les sommes dont ils peuvent ainsi disposer.

SECTION II

Ces créances et dettes de toutes sortes entre nations, comment se règlent-elles? Dans les relations intranationales, les paiements

(4) On sait que, pour éviter de déséquilibrer la balance des comptes de l'Allemagne, les accords de Londres (1924) ont institué une réglementation du transfert des sommes payées par elle.

en monnaie métallique ne tiennent plus qu'une place bien modeste. A plus forte raison, doit-il en être ainsi dans les relations internationales : outre que le transport des espèces entraîne des risques et des frais, les monnaies d'un pays n'ont pas cours dans les autres et n'y sont reçues que comme lingots. Les lingots peuvent servir et, en fait, servent de moyens de paiement pour leur valeur marchande; mais les frais et les risques ne sont pas moindres que pour la monnaie. Il résulte des données fournies par les statistiques douanières que le mouvement des monnaies et des lingots est peu de chose dans le mouvement général des échanges.

Dans les dernières années avant la guerre de 1914, c'est-à-dire à une époque où la circulation de l'or d'un pays à un autre était libre, on trouvait, pour la France, une proportion de 6 p. 100 à 8 p. 100, et encore était-ce là une proportion relativement forte. On en trouvait de plus faibles, comprises entre 2 p. 100 et 5 p. 100, dans beaucoup d'autres pays : Grande-Bretagne, Allemagne, Russie, Belgique, Autriche-Hongrie, etc. Il est vrai que les données statistiques relatives à la circulation des monnaies et métaux précieux sont, en général, peu sûres. Mais il est certain que cette circulation ne tient qu'une place très modeste dans l'ensemble des échanges internationaux (5). La pratique commerciale et bancaire a créé un mécanisme de règlement par papier et par virements, qui n'est d'ailleurs que l'extension de celui qui s'applique aux opérations faites dans les limites de l'économie nationale; ce mécanisme est le change international ou change étranger (6).

(5) Ce qui est dit de la faible importance des règlements par envois d'or n'est vrai qu'en temps normal. Pendant la guerre, il n'en a plus été de même. Un large courant d'or a coulé de l'Europe vers les Etats-Unis. Dans les quatre années 1915 à 1918, l'excédent des entrées d'or, aux Etats-Unis, sur les sorties s'est élevé à 1.132 millions $. Il y a eu aussi de grands afflux d'or dans les pays neutres d'Europe. On trouvera des renseignements intéressants sur les mouvements de l'or depuis 1914 dans l'ouvrage de Paul Germain-Martin, *Les déplacements du pôle monétaire* (thèse Montpellier, 1923).

(6) Sur les principes du change, on consultera d'abord les ouvrages relatifs à la monnaie et aux banques cités dans le tome I, livre III, chap. 1er à 4, et notamment l'ouvrage d'Arnauné, *La monnaie, le crédit et le change* (7e édition, 1926). Parmi les très nombreux ouvrages consacrés à la matière du change, nous citerons notamment : Goschen, *Théorie des changes étrangers* (traduction française, par Léon Say, 4e édition, 1896); G. Clare, *Le marché monétaire anglais et la clé des changes* (traduction française, 1894); Reboud, *Essai sur les changes étrangers* (1900); Décamps, *Les changes étrangers* (2e édition, 1922); Rueff, *Le change, phénomène naturel* (1923); Aftalion, *Les théories dominantes du change* et *Théorie psychologique du change* (*Revue d'économie politique*, 1926). D'autres ouvrages sont cités au cours des développements qui suivent.

§ 1. — Le change international. Matière du change et opérations de change.

L'expression de change international ou étranger est, dans la pratique, assez ambiguë. Elle sert à désigner les titres qui forment la matière de l'opération de change, cette opération même et enfin le prix auquel elle est faite.

Les titres qui forment la matière du change, ce sont les créances sur l'étranger qui présentent ce double caractère d'être payables à court terme et d'être négociables au porteur ou à ordre. De telles créances, si elles sont de bonne qualité, valent de l'argent liquide. Un débiteur français qui a un paiement à faire à Londres, au lieu d'envoyer de l'or en monnaie ou en lingots, enverra un titre de cette sorte payable à Londres. Ces créances payables à court terme et négociables, ce sont les lettres de change et les chèques; ce sont aussi les coupons de valeurs mobilières; un coupon arrivé à échéance ou proche de l'échéance est une excellente matière de change.

L'opération de change international consiste à vendre ou à acheter sur place de ces titres payables sur une place étrangère. Si nous considérons une grande place commerciale comme Paris ou Londres, ou même des places moins importantes, nous y voyons des gens qui peuvent tirer sur des places étrangères des lettres de change ou des chèques, pour les sommes dont ils sont créanciers à raison des faits rappelés ci-dessus, vente de marchandises ou de valeurs mobilières, transports faits, assurance, courtages, etc., etc., ou des gens qui ont en main des coupons payables prochainement sur une place étrangère; ces gens-là sont les vendeurs de change. Il y en a d'autres, par contre, qui sont débiteurs des places étrangères : importateurs, souscripteurs ou acheteurs de valeurs mobilières dans des bourses étrangères, etc.; ils ont des paiements à faire sur une place étrangère et aiment mieux envoyer du papier que du métal; ce sont les acheteurs de change. L'opération qui met en contact le vendeur de change et l'acheteur de change a un résultat remarquable. Elle substitue à des paiements de place à place des paiements sur place; le vendeur parisien de change sur Londres, au lieu d'être payé par son débiteur étranger, l'est par son compatriote acheteur de change; et de même le créancier, à Londres, de cet acheteur se trouve désormais avoir pour débiteur un autre habitant de Londres, signataire de l'effet. L'opération de change permet ainsi d'éviter les transports maté-

riels de monnaie ou d'autres biens destinés à acquitter la dette d'un pays envers un autre; les choses se passent entre les intéressés comme si ces transports avaient été effectués, mais il n'y a pas besoin qu'ils le soient, ce qui est économie et simplification.

Le commerce du change est aux mains des banquiers; ce sont eux qui achètent et vendent la matière du change, qui choisissent, entre les diverses façons de faire une opération déterminée de change, celle qui est le mieux appropriée à la situation de la place. Les opérations de change sont très compliquées et requièrent de véritables spécialistes. Non seulement le banquier achète et vend la matière du change, mais au besoin il crée cette matière. Un client va demander à son banquier du papier payable sur telle place; le banquier peut créer le titre qu'on lui demande en tirant sur son correspondant dans cette place; dans les rapports entre le banquier et son correspondant étranger, le montant du tirage ainsi effectué entre en compte et se réglera par la suite. Ce « papier de finance » joue, à certains moments, un très grand rôle dans les relations de place à place. Les comptes des banquiers les uns chez les autres permettent aussi un mode de paiement international qui offre le maximum de rapidité et qui ne se réalise pas par une création de titre : c'est le versement télégraphique, le banquier donnant à son correspondant l'ordre de mettre telle somme à la disposition de telle personne. Dans les relations avec certaines places, les virements ou transferts télégraphiques sont très usités et ont un cours coté.

Parmi les opérations de change il faut distinguer, d'une part, les opérations par voie de traite et les opérations par voie de remise, d'autre part, les opérations directes et les opérations indirectes :

1° *Opérations par voie de traite et opérations par voie de remise.* — Le commerçant ou l'industriel vendeur de marchandise tire une lettre de change sur son débiteur et la négocie sur sa place nationale : il fait traite. L'acheteur, débiteur du prix, pour se libérer, recherche des papiers payables sur la place nationale du créancier et les lui envoie : il fait remise. Les deux opérations tendent au même résultat, faire ou recevoir un paiement de place à place sans transfert de métal. C'est aux intéressés à choisir l'un ou l'autre procédé, selon ce qui paraîtra le plus avantageux étant donné le cours du change dans les deux places considérées.

2° *Opérations directes et opérations indirectes.* — John, de Londres, a vendu du thé à Bernard, de Paris. Il tire sur lui, ou bien Bernard achète, à Paris, un chèque sur Londres et l'envoie à John. Ce sont les opérations de change direct; les deux places intéressées font leur règlement entre elles. Mais souvent il arrive que le règlement entre deux places se fait par l'intermédiaire d'une troisième. C'est le tirage indirect ou la remise indirecte. Un négociant de l'Inde, qui a vendu des marchandises à New-York, se couvrira en tirant sur Londres, le banquier qui accepte ce tirage devant en recevoir le montant de son correspondant de New-York selon le mode convenu entre eux. Ou bien Madrid, ayant une remise à faire à Amsterdam et ne trouvant pas sur place dans de bonnes conditions du papier payable dans cette ville, en achètera sur la place de Paris. Ces opérations de change indirect sont d'un très fréquent emploi (7). Il en résulte que les soldes débiteurs d'un pays vis-à-vis de certains autres se compensent avec les soldes créditeurs qu'il peut avoir ailleurs, et que c'est seulement le solde résiduaire de tous ces comptes ensemble qui donne lieu à une importation ou une exportation de métal; les transports de métal sont ainsi réduits au minimum.

§ 2. — Marché du change et cote du change.

Il y a sur les principales places, souvent sur la principale place seulement de chaque pays, un marché du change étranger. L'organisation de ce marché rappelle par certains points celle des bourses de commerce ou de valeurs mobilières. Il y a des cours cotés pour les effets qui forment la matière du change. Pour arriver à cette cotation, il a fallu employer, comme on fait dans les bourses de commerce pour les marchandises, le système des types. En effet, les lettres de change et les chèques qui s'offrent sur le marché sont d'échéance et de montant très divers. Il y en a qui sont des créances de quelques dizaines de francs, et d'autres de plusieurs centaines de mille francs; il y en a qui sont payables à vue, d'autres dans les huit jours, d'autres encore dans trois mois ou dans six mois. Ces effets si variés, on en calcule le prix par référence à des types déterminés inscrits à la cote. Les règles et usages ne sont pas les mêmes sur toutes les places; mais il y a quelques idées générales qui dominent les divers systèmes employés. Si le papier type est

(7) A Londres, notamment, se règlent par le change indirect beaucoup d'opérations passées entre d'autres pays. La place de Londres accepte des tirages faits pour des opérations où elle n'a pas été partie (Cf. sur ce point Goschen, *op. cit.*, chap. III). La situation de Londres, comme place de change, a été ébranlée par la guerre, au moins pour un temps; elle peut être considérée maintenant comme rétablie.

supposé payable à vue, il y a lieu, dans tous les cas où le papier négocié n'est pas à vue, de déduire du cours coté l'intérêt à courir depuis le jour de la négociation jusqu'au jour de l'échéance, intérêt calculé au taux de l'escompte qui est pratiqué sur la place où le papier est payable. Un effet de 10 £ sur Londres vaut, s'il est à deux mois, un effet de 10 £ à vue, moins l'escompte au taux de Londres pendant deux mois. Si, au contraire, le papier type était supposé payable à trois mois d'échéance, le papier à terme moins éloigné vaudrait plus que le prix coté.

La place de Paris cote les changes étrangers en monnaie française. Cela est naturel : un effet sur l'étranger, c'est une marchandise, et le prix en est, sur notre place, indiqué en monnaie nationale, comme celui de n'importe quelle autre marchandise. En langage technique, cela s'appelle donner l'*incertain*. La plupart des places étrangères font de même : pas toutes cependant. Londres, qui est la première place de change du monde, cote le papier sur certaines places dans la monnaie de ces places; notamment elle cote en francs le papier sur Paris; en langage technique, on dit que Londres donne le *certain* à Paris. Tandis que Paris indique le prix en francs qu'il faut payer pour acheter un effet de 1 £ sur Londres, la cote de Londres indique le nombre de francs sur Paris qu'on obtient pour 1 £ : en d'autres termes, la quantité variable inscrite à la cote, c'est la marchandise vendue, et non pas le prix, celui-ci étant considéré comme constant.

SECTION III

LE COURS DU CHANGE ET SES VARIATIONS DANS LES RAPPORTS ENTRE PAYS A MONNAIE STABLE.

§ 1. — Causes des variations du change.

Le cours du change est le prix auquel sont cotés les effets sur l'étranger : le cours du change sur Londres à Paris est le prix, en francs, de la livre sterling. Le cours du change est un phénomène très important, à la fois comme effet et comme cause. En tant qu'effet, il exprime l'état de la balance des comptes, s'élevant quand le pays considéré est plus débiteur que créancier, s'abaissant quand il est plus créancier que débiteur. Il exprime aussi l'état de la circulation monétaire et la valeur de la monnaie nationale. En tant que cause, il agit sur le taux de l'escompte, sur les entrées et les sorties soit des marchandises, soit de l'or, sur les prix et, d'une façon générale, sur toute la vie économique du pays.

Nous allons étudier d'abord le cours du change dans les rapports entre deux ou plusieurs pays qui ont des monnaies stables; les monnaies étant stables, par hypothèse, les rapports entre les valeurs des différentes monnaies le sont aussi. Cette hypothèse est réalisée quand les pays considérés sont au régime de l'étalon d'or et de la libre circulation de l'or, de telle sorte que l'acheteur d'un effet sur l'étranger, le payant en or sur sa place, acquiert le droit à un paiement en or sur la place étrangère. C'était, avant la guerre, un cas fréquent et considéré comme normal dans les rapports entre pays à situation économique bien assise; c'était le cas, notamment, dans les rapports entre la Grande-Bretagne, les Etats-Unis, l'Allemagne, la France, la Belgique. Un effet de 1.000 francs sur Paris était, en fait, avant la guerre, payable en or, bien que le débiteur eût aussi le droit de payer en argent et que la Banque de France pût rembourser en argent ses billets. La circulation de l'or était, en France, libre et facile, et les paiements y étaient obtenus en or. Par conséquent, l'opération de change entre deux places comme Londres et Paris, celle-ci, en fait, payant en or, celle-là y étant légalement obligée, consistait dans l'échange d'un poids déterminé d'or payé sur l'une contre le même poids d'or payable sur l'autre. Jacques, de Paris, achetait sur cette place et payait en or un chèque ou une lettre de change sur Londres, payable en or sur cette place.

Une situation analogue existait dans les relations entre pays à monnaie d'or et pays à monnaie d'argent, à l'époque où il y avait, entre ces deux monnaies, un rapport de valeur pratiquement stable. Enfin, l'hypothèse de la stabilité monétaire peut encore se trouver réalisée sans qu'il soit nécessaire de supposer une circulation d'or à l'intérieur des pays considérés : il suffit qu'à l'intérieur il y ait des billets en relation stable avec l'or et que les personnes qui ont besoin d'or pour les paiements extérieurs aient la certitude d'en trouver (régime de l'étalon d'or de change).

Nous raisonnerons sur l'hypothèse de deux pays à circulation intérieure d'or. C'est l'hypothèse la plus simple : elle permet de dégager les principes généraux du change et de mieux comprendre ensuite les états anormaux produits par la circulation de monnaies dépréciées. Supposons donc la France et l'Angleterre revenues à la situation monétaire d'avant la guerre, et voyons comment le change joue entre les deux places.

Le même poids d'or est, dans l'opération de change, exprimé

en deux dénominations monétaires, en monnaie française et en monnaie anglaise si nous raisonnons sur les places de Paris et de Londres. Soit un effet de 1 £; le poids d'or fin contenu dans 1 £ est de 7 gr. 3223, et ce poids d'or exprimé en monnaie française donne 25 fr. 221. Donc 1£ et 25 fr. 221 sont deux expressions monétaires du même poids d'or. Quand, sur la place de Paris, un effet de 1 £ sur Londres vaut 25 fr. 221, on dit que le change est au pair; le pair d'une monnaie A par rapport à une autre monnaie B, c'est la valeur exprimée en unités de B du poids de métal fin contenu dans A; le change d'une place sur une autre est au pair quand il est coté au prix ainsi déterminé ([7 bis]).

Le cours du change oscille autour du pair, tantôt il le dépasse et tantôt il reste au-dessous. Quels sont les faits qui déterminent ces oscillations du change?

Le fait qui s'offre tout d'abord à l'esprit est le rapport variable des offres aux demandes. Le papier sur l'étranger est une marchandise qui a des vendeurs et des acheteurs. Le groupe vendeur,

(7 *bis*) Pour la détermination du pair, on considère le poids du métal fin que les monnaies doivent légalement contenir. En fait, comme les monnaies ne contiennent pas toujours les quantités de métal fin fixées par la loi (tolérance de fabrication, frai des pièces), les échanges de monnaies se font d'après les poids réels. Voici le pair des principales monnaies étrangères par rapport à la monnaie française, en se plaçant dans l'hypothèse du franc-or :

Allemagne, 1 mark = 1 fr. 234;	Etats-Unis, 1 dollar = 5 fr. 1825;
Angleterre, 1 livre = 25 fr. 221;	Hongrie, 1 pengo = 0 fr. 91;
Argentine, 1 peso = 5 francs;	Inde Anglaise, 1 roupie = 1 fr. 68.
Autriche, 1 schilling = 0 fr. 73;	Japon, 1 yen = 2 fr. 58;
Brésil, 1 milreis = 2 fr. 832;	Mexique, 1 piastre = 2 fr. 58;
Chili, 1 peso = 0 fr. 63;	Pays-Bas, 1 florin = 2 fr. 083;
Egypte, 1 livre = 25 fr. 618;	Turquie, 1 livre = 22 fr. 784;
Pérou, 1 livre = 25 fr. 221;	Uruguay, 1 peso = 5 fr. 36.
Portugal, 1 écu = 5 fr. 60;	Union soviét., 1 tchervonetz = 26 fr. 67.
Et. Scandinaves, 1 cour. = 1 fr. 389;	

NOTA. — Ne figurent pas dans la liste précédente : 1° L'Italie, la Suisse et la Grèce qui, depuis la convention du 23 décembre 1865, ont la même unité monétaire que la France, la lire italienne et la drachme grecque étant identiques au franc; 2° Plusieurs autres pays qui, sans faire partie de l'Union latine, ont une monnaie de compte équivalant au franc; tels sont : la peseta en Espagne; le leu en Roumanie; le dinar en Yougoslavie; le zloty en Pologne. La Belgique avait jusqu'ici le même système monétaire que la France. Elle vient (octobre 1926) d'instituer une monnaie de compte, le belga, équivalente à 72,05 centimes-or. Le belga est seul coté en vue du change, mais la monnaie en circulation reste le franc, qui vaut le 1/5e du belga, soit 14,41 centimes-or.

c'est le groupe qui a contre les places étrangères des créances à court terme et négociables : vendeurs de marchandises ou de valeurs mobilières, porteurs de coupons, etc.; le groupe acheteur, ce sont les débiteurs envers les places étrangères. Comme pour les autres marchandises, le rapport des offres aux demandes est sujet à varier incessamment. Le change au pair exprime l'égalité des offres et des demandes; les créances et les dettes envers les places étrangères s'équilibrent. Mais s'il y a plus de créances que de dettes, la concurrence des vendeurs les conduit à abaisser leurs prétentions, et le cours du change descend au-dessous du pair; le cours du Londres à Paris sera, par exemple, de 25 fr. 18, alors que le pair est de 25 fr. 22. A l'inverse, s'il y a plus de dettes que de créances, d'acheteurs de change que de vendeurs, le cours du change s'élèvera; le cours du Londres sera par exemple de 25 fr. 30 ([8]).

Il faut d'ailleurs prendre garde que le rapport des offres aux demandes ne s'établit pas entre la place considérée et séparément chacune des autres places avec qui elle est en relations. Les opérations de change indirect ont pour résultat la solidarité des diverses places, et c'est le total des offres et le total des demandes qui s'affrontent.

Le rapport des offres aux demandes n'est pas le seul fait qui détermine les variations des cours du change. Il y en a encore d'autres, d'inégale importance.

La cause la plus importante des variations du change, en dehors de l'état des offres et des demandes, c'est le taux comparé de l'intérêt pour les placements à court terme sur les deux places considérées. Le papier de change n'est pas seulement un moyen de transférer des capitaux d'une place à une autre, c'est aussi un placement; l'acheteur d'une lettre de change payable dans cinquante jours, par exemple, la paie au cours coté, sous déduction de l'escompte pour le délai à courir, escompte calculé au taux de la place de paiement; il fait un placement portant intérêt. Les effets payables sur les places où le taux est élevé sont donc particulièrement recherchés, et c'est une cause de hausse du change; si le taux de l'escompte vient à baisser, c'est une cause de baisse du change.

(8) Sur les places qui donnent le *certain*, le sens du mouvement est renversé : l'excès des offres se traduit par la hausse du change, et l'excès des demandes par la baisse. Londres cotant le Paris en francs, si le Paris est à 25 fr. 30, cela signifie que pour 1 £ on obtient 25 fr. 30, donc que les vendeurs de change sont en surnombre et se font concurrence; si le franc est à 25 fr. 15, c'est au contraire que le papier sur Paris est rare.

Il faut encore mentionner l'action qu'exerce sur les cours l'état général des affaires et du crédit sur les deux places. Une panique financière sur la place créancière peut, par exemple, déterminer les porteurs d'effets à les vendre à n'importe quel prix, même bien au-dessous du pair, pour se faire des ressources immédiates. Si l'état du crédit est médiocre sur la place débitrice, le papier payable sur cette place sera moins recherché, et le papier long subira cette influence de baisse plus que le papier court, le risque couru par le porteur étant plus grand à l'égard d'un paiement différé que d'un paiement actuel ou très proche (8 *bis*). Il y a dans la cote du change, comme dans la cote des valeurs mobilières en bourse, et comme dans toute détermination de prix, un élément psychologique : la cote reflète toutes les fluctuations de la confiance des pays étrangers dans l'état politique et économique du pays débiteur.

L'amplitude des variations du change, dans les pays à étalon d'or et libre circulation d'or, est nécessairement limitée. La fonction essentielle du change est d'opérer un transfert de capitaux d'une place à une autre sans transport de métal. Si les écarts du cours par rapport au pair sont grands, il est, à partir d'un certain point, plus avantageux d'envoyer ou de faire venir du métal que d'acheter ou de vendre du change, de sorte qu'il y a un niveau, en hausse ou en baisse, qui ne peut pas être dépassé. Le vendeur de change, qui ne pourrait vendre ses créances de change qu'avec une perte supérieure aux frais de transport du métal, aura avantage à faire venir du métal; et de même le débiteur qui, ayant une remise à faire à Londres et cherchant du Londres sur la place de Paris, n'en trouve qu'à un prix qui rend l'opération plus coûteuse que l'envoi du métal, préférera ce mode de paiement. Il y a ainsi, dans les oscillations du change autour du pair, une double limite, inférieure ou supérieure, au delà de quoi l'opération de change cesse d'être avantageuse : ce sont les points d'or (*gold-point*), point d'entrée de l'or qui limite la baisse du change, et point de sortie qui limite la hausse (9). L'usage s'est établi d'ap-

(8 *bis*) On considère à Paris comme papier court celui qui a moins de trente jours à courir avant l'échéance; le sens de ces expressions de papier court et de papier long est très clair, mais la ligne de partage peut n'être pas exactement la même sur toutes les places.

(9) En réalité, ni le *gold-point* d'entrée, ni le *gold-point* de sortie ne sont, entre deux places, rigoureusement fixes. Il y a d'ailleurs des cas où le change pourrait aller au delà du point d'or (exemple cité par Goschen, *op. cit.*, chap. IV); au surplus, dans une crise comme celle qu'a déterminée la guerre de 1914, il n'y a plus de points d'or (voir *infra*, même chap., sect. IV,

peler change favorable le change au-dessous du pair, et change défavorable le change au-dessus du pair. Peut-être y a-t-il dans ces expressions un écho des vieilles doctrines mercantilistes, puisque le change en baisse fait présager des importations d'or, et le change en hausse des exportations d'or. Mais l'expression s'explique plus simplement, sans aucune préoccupation doctrinale, par les répercussions que les entrées et sorties d'or, ou simplement l'imminence de ces entrées ou sorties, peuvent exercer sur la situation bancaire et boursière de la place, et par suite sur tout le mouvement des affaires. Ceci se rattache à la politique d'escompte suivie par les banques et liée aux oscillations du change.

§ 2. — Les conséquences des variations du change. La politique d'escompte et les autres mesures régulatrices du change.

La hausse du change, à mesure que le cours approche du *gold-point* de sortie, est une menace pour l'encaisse métallique des banques; les banques ont sujet de craindre que bientôt des quantités importantes d'or leur soient demandées pour les paiements à l'étranger (10). La menace est redoutable surtout pour les grandes banques d'émission qui sont devenues, c'est une de leurs fonctions essentielles, les gardiennes du stock métallique national; c'est à elles que s'adressent les autres banques quand elles ont elles-mêmes besoin de fortifier ou de reconstituer leur encaisse. Le moyen le plus efficace de défendre l'encaisse, c'est la hausse du taux de l'escompte, et c'est là une politique tout à fait entrée dans la pratique bancaire depuis la seconde moitié du XIXe siècle. Il est d'ailleurs naturel que le taux de l'escompte, qui est le loyer payé pour l'usage des capitaux disponibles affectés au crédit à court terme, s'élève quand ces capitaux sont plus rares et plus demandés : les banques qui, en pareil cas, cherchent à empêcher la hausse du taux de l'escompte, vont à l'encontre de ce qui est le mouvement naturel des faits économiques. La hausse du taux de l'escompte a pour corollaire, nous le savons, la hausse du taux

§ 3). Dès avant la guerre, depuis le début du XXe siècle, l'extrême ardeur de la lutte pour l'or avait rendu les envois d'or de plus en plus difficiles et les indications du change à cet égard n'avaient plus la même sûreté qu'auparavant. Consulter François, *Le change étranger* (*Revue d'économie politique*, 1914).

(10) Sur les matières traitées dans ce paragraphe et dans le suivant, on consultera Ansiaux, *Principes de la politique régulatrice des changes*, Bruxelles, 1910.

Il faut encore mentionner l'action qu'exerce sur les cours l'état général des affaires et du crédit sur les deux places. Une panique financière sur la place créancière peut, par exemple, déterminer les porteurs d'effets à les vendre à n'importe quel prix, même bien au-dessous du pair, pour se faire des ressources immédiates. Si l'état du crédit est médiocre sur la place débitrice, le papier payable sur cette place sera moins recherché, et le papier long subira cette influence de baisse plus que le papier court, le risque couru par le porteur étant plus grand à l'égard d'un paiement différé que d'un paiement actuel ou très proche [8 bis]. Il y a dans la cote du change, comme dans la cote des valeurs mobilières en bourse, et comme dans toute détermination de prix, un élément psychologique : la cote reflète toutes les fluctuations de la confiance des pays étrangers dans l'état politique et économique du pays débiteur.

L'amplitude des variations du change, dans les pays à étalon d'or et libre circulation d'or, est nécessairement limitée. La fonction essentielle du change est d'opérer un transfert de capitaux d'une place à une autre sans transport de métal. Si les écarts du cours par rapport au pair sont grands, il est, à partir d'un certain point, plus avantageux d'envoyer ou de faire venir du métal que d'acheter ou de vendre du change, de sorte qu'il y a un niveau, en hausse ou en baisse, qui ne peut pas être dépassé. Le vendeur de change, qui ne pourrait vendre ses créances de change qu'avec une perte supérieure aux frais de transport du métal, aura avantage à faire venir du métal; et de même le débiteur qui, ayant une remise à faire à Londres et cherchant du Londres sur la place de Paris, n'en trouve qu'à un prix qui rend l'opération plus coûteuse que l'envoi du métal, préférera ce mode de paiement. Il y a ainsi, dans les oscillations du change autour du pair, une double limite, inférieure ou supérieure, au delà de quoi l'opération de change cesse d'être avantageuse : ce sont les points d'or (*gold-point*), point d'entrée de l'or qui limite la baisse du change, et point de sortie qui limite la hausse [9]. L'usage s'est établi d'appeler change favorable le change au-dessous du pair, et change défavorable le change au-dessus du pair. Peut-être y a-t-il dans ces expressions un écho des vieilles doctrines mercantilistes, puisque le change en baisse fait présager des importations d'or, et le change en hausse des exportations d'or. Mais l'expression s'explique plus simplement, sans aucune préoccupation doctrinale, par les répercussions que les entrées et sorties d'or, ou simplement l'imminence de ces entrées ou sorties, peuvent exercer sur la situation bancaire et boursière de la place, et par suite sur tout le mouvement des affaires. Ceci se rattache à la politique d'escompte suivie par les banques et liée aux oscillations du change.

(8 *bis*) On considère à Paris comme papier court celui qui a moins de trente jours à courir avant l'échéance; le sens de ces expressions de papier court et de papier long est très clair, mais la ligne de partage peut n'être pas exactement la même sur toutes les places.

(9) En réalité, ni le *gold-point* d'entrée, ni le *gold-point* de sortie ne sont, entre deux places, rigoureusement fixes. Il y a d'ailleurs des cas où le change pourrait aller au delà du point d'or (exemple cité par Goschen, *op. cit.*, chap. IV); au surplus, dans une crise comme celle qu'a déterminée la guerre de 1914, il n'y a plus de points d'or (voir *infra*, même chap., sect. IV,

§ 2. — Les conséquences des variations du change. La politique d'escompte et les autres mesures régulatrices du change.

La hausse du change, à mesure que le cours approche du *gold-point* de sortie, est une menace pour l'encaisse métallique des banques; les banques ont sujet de craindre que bientôt des quantités importantes d'or leur soient demandées pour les paiements à l'étranger [10]. La menace est redoutable surtout pour les grandes banques d'émission qui sont devenues, c'est une de leurs fonctions essentielles, les gardiennes du stock métallique national; c'est à elles que s'adressent les autres banques quand elles ont elles-mêmes besoin de fortifier ou de reconstituer leur encaisse. Le moyen le plus efficace de défendre l'encaisse, c'est la hausse du taux de l'escompte, et c'est là une politique tout à fait entrée dans la pratique bancaire depuis la seconde moitié du XIXe siècle. Il est d'ailleurs naturel que le taux de l'escompte, qui est le loyer payé pour l'usage des capitaux disponibles affectés au crédit à court terme, s'élève quand ces capitaux sont plus rares et plus demandés : les banques qui, en pareil cas, cherchent à empêcher la hausse du taux de l'escompte, vont à l'encontre de ce qui est le mouvement naturel des faits économiques. La hausse du taux de l'escompte a pour corollaire, nous le savons, la hausse du taux

§ 3). Dès avant la guerre, depuis le début du XXe siècle, l'extrême ardeur de la lutte pour l'or avait rendu les envois d'or de plus en plus difficiles et les indications du change à cet égard n'avaient plus la même sûreté qu'auparavant. Consulter François, *Le change étranger* (*Revue d'économie politique*, 1914).

(10) Sur les matières traitées dans ce paragraphe et dans le suivant, on consultera Ansiaux, *Principes de la politique régulatrice des changes*, Bruxelles, 1910.

des reports, la hausse du taux des avances sur titres ou sur marchandises, bref, de tout ce qui est opération de crédit à court terme.

Cette hausse produit des effets énergiques sur le cours du change. Les capitaux disponibles vont là où le loyer qui leur est offert est le plus élevé. Voici donc ce qui se passe : les capitalistes, sociétés, banquiers, qui avaient des capitaux employés à court terme sur les places étrangères, les rapatrient pour profiter des taux élevés pratiqués sur leur propre place; les capitaux étrangers en quête d'emploi affluent aussi. Tous ces capitaux, rapatriés ou immigrés, c'est dans la balance des comptes un élément d'actif pour la place considérée, par conséquent un élément de baisse du change. En outre, la hausse de l'escompte et des autres avances à court terme tend à comprimer les prix des valeurs mobilières et des marchandises de grande consommation, cotées dans les bourses de valeurs et de commerce, parce qu'elle rend plus difficiles les opérations de report nécessaires à la spéculation. D'autre part encore, les commerçants et industriels se trouvent disposés par le resserrement du marché monétaire à faire des concessions sur les prix antérieurs. Il y a là un ensemble de circonstances qui, poussant à la baisse des prix, facilitent l'exportation : soit l'exportation des marchandises, soit l'exportation des valeurs mobilières, celle-ci par des opérations d'arbitrage qui portent sur les valeurs cotées sur plusieurs places et consistent à les acheter là où elles sont à bas prix, pour les revendre là où elles sont chères. Par là encore la place considérée devient créancière et le cours du change incline à la baisse.

Cette politique de l'escompte a beaucoup d'efficacité, mais elle excite les plaintes du monde des affaires. Il est désagréable aux industriels, aux commerçants, aux boursiers, de payer cher le crédit dont ils ont besoin sous forme d'escompte, d'avances ou de reports. Aussi certaines banques d'émission cherchent-elles à défendre leur encaisse sans faire varier le taux de l'escompte. Les banques légalement tenues de payer en or ne peuvent user pour cela que de moyens indirects : par exemple, faire entendre à la clientèle qu'insister, dans certains cas, pour avoir de l'or, est une chose désagréable à la banque et qui pourra l'incliner à restreindre des facilités jusque-là accordées; l'ancienne Reichsbank a eu parfois recours à de telles méthodes de persuasion; la Banque de Russie aussi. Les banques qui ne sont pas légalement tenues de payer en or ont à leur disposition le moyen le plus simple, qui est de refuser de l'or, ou de n'en donner que pour certains paiements, ou

de faire payer une prime à ceux qui en demandent. La Banque d'Autriche-Hongrie, par exemple, usait parfois de cette faculté. La Banque de France, ayant le droit de rembourser ses billets en argent, a fait, à certaines époques, payer une prime sur les lingots et les monnaies d'or étrangères. Assurément ce sont là des moyens qui, pour la défense de l'encaisse, peuvent avoir une efficacité temporaire, mais au total ils ont plus d'inconvénients que d'avantages; s'il y a de l'or en circulation, les changeurs en font la cueillette, et la circulation s'appauvrit; s'il n'y en a pas, le papier tiré sur la place se déprécie faute de pouvoir être aisément payé en or, et le change prend les allures qu'il a dans les pays à mauvaise monnaie et que nous allons étudier tout à l'heure. Il y a donc là des pratiques nuisibles au crédit et au bon renom financier du pays.

Les banques d'émission, régulatrices du marché monétaire, ont employé encore d'autres moyens d'agir sur le cours du change. Un de ces moyens est ce qu'on appelle la politique des devises (devise étant un des termes qui servent à désigner le papier de change). La politique des devises consiste à constituer un portefeuille d'effets sur l'étranger, effets que la banque achète dans les moments où le change est favorable et qu'elle revend, quand le change s'élève, aux gens qui ont des paiements à faire à l'étranger. L'efficacité de la politique des devises ne paraît pas douteuse dans certaines limites; elle écarte l'action des spéculateurs qui, ayant recueilli le papier de change dans le moment où il abonde, pourraient ensuite en faire hausser le prix d'une façon abusive quand il est recherché; elle évite aussi les brusques soubresauts du cours du change et procure une certaine stabilité. Mais ce n'est pas une pratique dont l'action soit, à beaucoup près, aussi énergique que la hausse de l'escompte.

Un autre moyen d'agir sur le cours du change, c'est l'entr'aide des banques. Quand la tension monétaire se fait sentir sur une place et que les banques y élèvent le taux de l'escompte, la mesure prise se répercute sur les autres places, chacune ne pouvant éviter le drainage de ses capitaux qu'en élevant aussi le taux de l'escompte. Il en résulte un resserrement général du marché monétaire, préjudiciable aux affaires. Il se peut qu'une banque qui dispose d'un grand stock métallique prête de l'or à une voisine dans l'embarras; cela calmera les appréhensions monétaires et évitera peut-être une hausse de l'escompte qui irait se répercutant de proche en proche. Il y a dans le cours du change, comme dans tous les prix, un élément psychologique : l'assurance que le mar-

ché ne manquera pas d'or pour les règlements étrangers peut suffire à calmer l'effervescence des cours. La Banque de France, grâce à son énorme stock métallique, a été en situation, à diverses reprises, de pratiquer à l'égard de la Banque d'Angleterre cette politique d'entr'aide (11).

§ 3. — La tendance à l'équilibre dans le système des changes.

Le règlement des dettes internationales par voie de change n'est qu'un mécanisme de compensation. Chaque pays a sur les autres, du fait des relations de toutes sortes qui s'établissent entre eux, des créances qui se matérialisent en papier de change. S'il arrivait que la somme des créances exigibles qu'un pays possède sur l'ensemble du monde fût à tout moment exactement égale à la somme de ses dettes exigibles, créances et dettes se compenseraient complètement : les nationaux débiteurs de l'étranger trouveraient sur le marché juste autant de papier de change qu'ils en auraient besoin.

Evidemment, il ne peut pas en être ainsi. Il y a toujours un excédent, soit de créances, soit de dettes. Si l'excédent est peu considérable et de sens variable selon les moments considérés, il n'y a aucune difficulté à le régler. L'organisation bancaire offre au pays qui a momentanément un excédent de dettes diverses modalités d'ouvertures de crédits, qui permettent de reporter des échéances. Mais supposons qu'un pays ait d'une façon durable, pendant une assez longue période de temps, une balance des comptes défavorable. Comment va-t-il régler l'excédent de ses dettes, et ce règlement ne va-t-il pas entraîner des conséquences dommageables pour l'économie nationale?

Le débiteur qui ne trouve pas sur le marché, même par voie d'arbitrage, le papier dont il a besoin pour payer son créancier étranger, lui envoie de l'or. Une des craintes qu'exprimait la doctrine mercantiliste, c'était qu'un pays fût exposé, à raison de balances du commerce défavorables (on n'envisageait à cette époque que la balance du commerce), à perdre peu à peu son stock d'or, et c'est pourquoi la doctrine attribuait tant d'importance

(11) Un économiste et homme d'Etat italien, M. Luzzatti, a proposé de généraliser cette méthode au moyen d'accords internationaux. Mais cela soulèverait de graves difficultés : la question de la défense du stock d'or de chaque pays et celle de l'aide à donner aux banques étrangères touchent à l'ensemble de la politique nationale : il faut y regarder de près avant de se lier par des conventions générales.

aux excédents d'exportation. L'école classique anglaise a construit une théorie dont l'objet est de démontrer que toute sortie d'or tend à changer le sens du mouvement des marchandises et, par conséquent, à ramener l'or dans le pays. Voici, sur ce point, le raisonnement formulé par Ricardo et qui a pour base la théorie monétaire dite quantitative. Les prix varient dans le même sens que la quantité de monnaie : si la quantité de monnaie s'accroît, la valeur de la monnaie diminue et les prix haussent; si la quantité de monnaie diminue, la valeur de la monnaie s'accroît et les prix baissent. Donc des règlements extérieurs défavorables, en diminuant le stock métallique, font baisser les prix de toutes les marchandises; les exportations en deviennent plus faciles, les importations plus difficiles, et la balance redevient favorable. A l'inverse, lorsque les règlements extérieurs ont accru le stock métallique, les prix haussent, d'où difficulté plus grande des exportations, facilité par contre d'importer, et la balance devient défavorable. Tout mouvement international des métaux précieux déclenche des forces qui tendent à l'enrayer et à le remplacer par son contraire. Ainsi est amené, par un mécanisme automatique, l'équilibre de la balance des comptes (12).

Il paraît impossible de se fier complètement à ce mécanisme automatique. Il en est souvent des raisonnements abstraits selon la méthode ricardienne comme de ces expériences de laboratoire qui ne peuvent pas aller jusqu'à la phase de l'utilisation industrielle. Dans la réalité, bien des choses viennent s'interposer entre les prémisses et la conclusion (13). La principale raison de douter que l'équilibre doive nécessairement et en tout cas s'établir, c'est qu'il y a diverses sortes de monnaies qui peuvent servir aux règlements intérieurs, tandis que la monnaie d'or seule convient aux règlements internationaux. Pour les échanges intérieurs, la monnaie d'argent ou la monnaie de papier font leur office, mais il faut de l'or pour les relations extérieures. Or, il n'y a rien, *à priori*, d'inconcevable à ce que, par une série de balances défavorables, un pays se trouve démuni d'une grande partie ou même de la totalité de son stock d'or sans que le mécanisme ricardien entre en jeu, puisque le stock monétaire total peut n'être pas diminué. L'effet d'une balance longtemps défavorable, ce ne serait pas d'enlever au pays considéré sa monnaie, mais de substituer à

(12) Ricardo, *Principes*, chap. VII. Il y a, dans Stuart Mill, une autre démonstration tendant au même objet : *Principes*, liv. II, chap. XIX à XXII.

(13) Nogaro, *Le rôle de la monnaie dans le commerce international et la théorie quantitative* (thèse Paris, 1904).

sa bonne monnaie une monnaie mauvaise, impropre aux usages extérieurs.

Toutefois, il n'est pas douteux que les sorties d'or consécutives à une balance des comptes défavorable déclenchent des forces qui réagissent contre la situation existante. Il y a l'action directe, exercée, dans une mesure qu'il est difficile d'apprécier exactement, sur les prix. Il y a la hausse du taux de l'escompte, avec les répercussions que nous savons. Il y a aussi l'effet des variations du change sur les exportations et les importations, soit de marchandises, soit de titres, et sur les mouvements des capitaux. Ce dernier point doit être examiné avec attention.

Quand le cours du change dépasse le pair, c'est une sorte de prime à l'exportation. Si la livre venait à valoir, au temps du franc-or, 25 fr. 30 sur le marché de Paris, l'exportateur français gagnait 0 fr. 08 sur chacune des livres dont il était créancier, d'où un encouragement certain aux exportations. Ce n'est pas tout; en pareil cas, le détenteur de valeurs mobilières exprimées en monnaies appréciées et le spéculateur professionnel ont profit à vendre ces valeurs sur leur marché d'origine, et les exportations de titres s'ajoutent aux exportations de marchandises. Par contre, les importations de marchandises sont entravées par la hausse de la monnaie étrangère en laquelle le prix est payable; il y a là comme une sorte de droit de douane supplémentaire. Le moment n'est pas favorable non plus pour acheter des titres à l'étranger. Importations de marchandises et introductions de titres diminuent. Si la hausse du change dure quelque temps, les capitalistes étrangers ont intérêt à investir des capitaux dans le pays dont la monnaie vaut moins, à acheter des valeurs mobilières, des propriétés foncières, à commanditer des entreprises, pourvu qu'ils aient confiance dans le redressement ultérieur de la situation. Ainsi, par l'effet de la hausse du change, les créances sur l'étranger augmentent, l'endettement se ralentit, les capitaux étrangers affluent, et la situation tend à se rétablir. La baisse du change déclenche une série inverse d'effets. Dans un système économique en état d'équilibre stable, toute force qui tend à détruire cet équilibre met en mouvement des forces contraires qui tendent à le rétablir, et si le choc initial n'a pas été trop violent, elles le rétablissent en effet.

D'autre part, la multiplicité des éléments d'actif et de passif qui forment l'ensemble des comptes entre nations restreint sensiblement, sans d'ailleurs le faire disparaître, le risque que le solde soit fortement déficitaire pour une longue période de temps.

Plus les relations économiques entre nations sont complexes, plus il y a de chances pour qu'une nation, débitrice du fait de quelques-unes de ces relations, soit créancière du fait de quelques autres. Dans l'état à peu près normal où était le monde avant 1914, il était remarquable que, d'une façon presque générale, la balance du commerce, d'une part, et la balance des relations financières, d'autre part, étaient en sens inverse. Dans la plupart des cas les nations prêteuses, créancières d'intérêts et de dividendes, avaient un excédent d'importation de marchandises et étaient, de ce chef, débitrices, tandis que les nations emprunteuses avaient un excédent d'exportation et que les choses se passaient comme si elles payaient leurs dettes financières en marchandises.

Il n'y a pas dans le mécanisme des changes autant d'automatisme régulateur qu'en met la théorie ricardienne, mais, il y en a tout de même une forte dose. Il y en a assez pour que, dans une nation économiquement et financièrement saine, l'équilibre de la balance des comptes soit pratiquement assuré, non pas sans doute à tout moment, mais si l'on considère les phénomènes de longue période. En fait, on serait bien embarrassé de citer un pays qui ait perdu son stock d'or uniquement par le règlement d'une série de balances défavorables. Dans la fuite de l'or et son remplacement par une monnaie inférieure, il y a certes des cas où les règlements extérieurs jouent un rôle, mais ils ne sont pas, considérés isolément, une cause suffisante de cette fuite. La cause principale des crises monétaires, c'est la mauvaise gestion financière de l'Etat et l'abus des émissions de monnaie fiduciaire; c'est seulement ajoutés aux faits de cet ordre que les règlements extérieurs deviennent une menace sérieuse pour la situation monétaire d'un pays [14].

SECTION IV

LE CHANGE DANS LES PAYS A MONNAIE INSTABLE

§ 1. — La dépréciation de la monnaie et les variations du change.

Lorsqu'il y a dans un pays une monnaie dépréciée et dont la valeur, par rapport à l'or, n'est pas stable, le mécanisme du

(14) On trouvera, dans la thèse de M. R. Théry, *Rapports des changes avariés et des règlements extérieurs* (thèse Paris, 1912) un bon exposé des circonstances de fait où se sont produites les principales crises monétaires (chap. I). L'auteur attache plus d'importance que nous à la balance des comptes, mais son exposé fait néanmoins ressortir les diverses influences qui déterminent les crises monétaires.

change, tel que nous l'avons décrit, ne joue plus; il se détraque. Il se produit alors le genre de phénomènes qui a pris, depuis 1914, une extension si remarquable, mais dont il y avait eu déjà, au cours du XIXe siècle, de nombreux exemples.

De deux pays en relations d'affaires, l'un a une monnaie d'or ou une monnaie de papier convertible en or, l'autre a une monnaie d'argent ou une monnaie de papier inconvertible et sans rapport stable avec l'or. L'opération de change prend un autre caractère que dans les relations entre deux pays à monnaie d'or. Elle n'est plus l'échange d'un poids d'or payable en A contre le même poids d'or payable en B; elle est l'échange d'un poids d'or contre une autre monnaie, argent ou papier, qui, par hypothèse, est dépréciée par rapport à l'or et dont la valeur par rapport à l'or est sujette à varier. Le cours du change exprime nécessairement cette dépréciation et cette instabilité.

Un chèque de 518 francs, tiré de New-York sur Paris, valait à New-York, en 1913, 100 dollars ou, du moins, ne s'écartait pas beaucoup de ce cours, parce que 1 dollar représentait le même poids d'or que 5 fr. 18. Le jour où le franc-papier ne vaut plus que la cinquième partie du franc-or, le chèque de 518 fr. ne vaut plus, à New-York, que 20 dollars; si le franc-papier se relève jusqu'à valoir le quart du franc-or, le chèque vaut 25 dollars; s'il s'abaisse jusqu'à ne plus valoir que la dixième partie du franc-or, le chèque vaut 10 dollars. Le change de New-York sur Paris est au-dessous du pair ancien, qui était constitué par le rapport : Frs. 5,18 = 1 dollar, et, dans cette zone inférieure au pair, il se meut, en hausse et en baisse, en suivant les variations de la valeur du franc. A l'inverse, le change de Paris sur New-York est au-dessus du pair : le chèque de 100 dollars sur New-York vaut, selon les trois cas envisagés tout à l'heure, soit 2.590 francs, soit 2.072 francs, soit 5.180 francs, alors qu'au temps du franc-or il valait 518 francs. Change français au-dessous du pair à New-York, change américain au-dessus du pair à Paris, ce sont deux représentations du même phénomène.

Dans ce qui précède, nous raisonnons comme si c'était la dépréciation interne de la monnaie qui déterminait les mouvements du change. En fait, c'est ainsi que les choses se passent dans les débuts des maladies monétaires. Mais le change, à son tour, réagit sur la dépréciation interne, comme nous le verrons plus loin, et cette action du change sur la valeur interne de la monnaie devient le fait dominant quand la maladie monétaire est à l'état aigu. Mais, pour le moment, il ne s'agit que de faire comprendre en

quoi, si l'un au moins des deux pays a une monnaie dépréciée et instable, l'opération de change diffère de ce qu'elle est dans le cas où les deux pays sont au régime de la monnaie d'or ou de la monnaie stable par rapport à l'or.

Les phénomènes qui se produisent en matière de change, là où la monnaie se déprécie, ont été étudiés, à partir des années 80 du XIXe siècle, dans les pays à monnaie d'argent, comme l'Inde et le Mexique. Ils ont été la conséquence de la dépréciation du métal-argent. Il y avait, entre ces pays et les pays à monnaie d'or, un pair du change déterminé par le rapport légal de valeur entre les deux métaux. Quand le cours du métal-argent a commencé à descendre au-dessous de la valeur correspondant à ce rapport, le change sur les pays à monnaie d'argent a nécessairement suivi le mouvement, et cela a été, dans les relations économiques internationales, la cause de sérieuses difficultés. On avait eu aussi, au XIXe siècle, l'occasion d'étudier le détraquement du change déterminé par le papier-monnaie. La crise monétaire, quasi universelle, déclenchée par la guerre de 1914, a fourni des sujets d'étude qui passent en ampleur et en intérêt tout ce qu'on avait vu jusqu'alors.

Nous commencerons par étudier, mais d'une façon sommaire, les modifications que subit le change du fait qu'un des pays considérés a une monnaie d'argent en voie de dépréciation. Nous insisterons beaucoup plus sur le cas où l'une des monnaies est une monnaie de papier inconvertible et à valeur instable.

§ 2. — Le change dans les pays à monnaie d'argent.

Reportons-nous par la pensée à l'époque où s'est consommée la dépréciation de l'argent, c'est-à-dire aux vingt-cinq ou trente dernières années du XIXe siècle. Il y avait eu, pendant la plus grande partie du siècle, un rapport de valeur entre le métal-or et le métal-argent, très proche de ce qui était le rapport légal français, soit $\frac{1}{15.5}$. Dans les relations d'affaires entre pays à monnaie d'or et pays à monnaie d'argent, il y avait, pour le change, un cours normal, le pair, déterminé par les valeurs respectives des deux monnaies et stable comme ces valeurs mêmes. Les cours effectifs ne pouvaient s'écarter du pair que dans les limites fixées par les points d'entrée et de sortie du métal; l'argent avait un rôle monétaire égal à celui de l'or et pouvait servir aux paiements internationaux.

Quand l'argent a commencé à se déprécier, par rapport à

l'or, d'une manière durable, les cours du change en ont subi nécessairement la répercussion. Quand, sur le marché des métaux précieux, il a fallu, par exemple, vingt kilos d'argent pour faire la valeur d'un kilo d'or, il est clair que les effets de commerce sur l'Inde, pays à monnaie d'argent, se sont vendus, à Londres ou à Paris, à des prix très inférieurs à l'ancien pair; cette baisse ne mettait en mouvement aucune force contraire qui eût tendu à ramener le change au pair. On n'avait plus affaire à un change en état d'équilibre stable, mais à un change instable, dont le cours suivait toutes les variations de valeur du métal-argent.

Toutefois, il y a une grande différence entre le change sur les pays à monnaie d'argent et le change sur les pays à monnaie de papier inconvertible; le premier garde des éléments de stabilité que le second n'a pas. L'argent est une marchandise que le pays débiteur peut, comme les autres marchandises, exporter pour se créer des ressources disponibles au dehors; puisque c'est une marchandise, on n'en peut pas, à volonté, accroître la quantité; il y a, dans les conditions mêmes de sa production, un élément de stabilisation du prix. Rien de pareil pour la monnaie de papier; ce n'est pas une marchandise exportable, et il suffit, pour accroître la circulation des billets, d'installer de nouvelles presses. Il n'y a pas de limite à la dépréciation du papier-monnaie; il peut se déprécier jusqu'à l'anéantissement; l'argent, au contraire, est demeuré, malgré sa dépréciation, un métal rare et précieux. De même, l'instabilité du change, dans les pays à monnaie d'argent, n'a jamais égalé en intensité et en brusquerie ce que nous avons vu se produire dans les pays à monnaie de papier. L'expérience des changes-argent a été intéressante; mais, comparée à celle des changes-papier, c'est une expérience en réduction C'est aussi une expérience terminée. Des pays à monnaie d'argent, les uns sont passés au régime de la monnaie d'or, les autres ont réussi à stabiliser leur change en désolidarisant la valeur de la monnaie d'avec celle du métal. Au contraire, l'expérience des changes-papier se poursuit sous nos yeux.

§ 3. — Le change dans les pays à monnaie de papier inconvertible. Le déséquilibre du système.

La monnaie de papier inconvertible n'a pas de valeur propre. Elle ne tire sa valeur que du pouvoir d'achat qu'elle représente et qui est précaire et changeant. Dans les relations de change où un pays soumis à ce régime est impliqué, le mécanisme des points d'or ne joue plus. Sans doute, l'or peut encore entrer dans le pays, si la balance des comptes est favorable, mais il ne peut plus sortir librement. Les débiteurs qui ont des paiements à faire au dehors et qui voudraient avoir de l'or n'en trouvent plus dans la circulation; d'ailleurs le complément nécessaire d'un régime de papier-monnaie, c'est l'interdiction d'exporter l'or. S'il arrive que les banques d'émission, gardiennes du stock d'or, donnent du métal, ce n'est que dans des cas particuliers et d'accord avec les pouvoirs publics. Le prix des devises étrangères n'est donc plus ramené automatiquement au pair lorsqu'il l'a dépassé; il suit nécessairement la dépréciation de la monnaie nationale dans ses variations. Selon l'expression pittoresque de Paul Leroy-Beaulieu, les changes sont erratiques. Le système du change cesse alors d'être en état d'équilibre stable; les variations qui surviennent dans le prix de la monnaie nationale, évaluée en monnaie étrangère, ne déclenchent plus de forces assez puissantes pour corriger sûrement le mouvement commencé par un mouvement en sens contraire.

Cela est vrai particulièrement des mouvements de baisse : un mouvement de baisse, une fois commencé, peut, dans certaines circonstances, continuer jusqu'à l'anéantissement total de la monnaie. L'Allemagne et la Russie nous ont offert, depuis la fin de la guerre, des exemples remarquables de ce phénomène. Il y a, pour les pays à monnaie d'or, un niveau du change qu'on peut appeler « normal »; c'est celui qui est déterminé par le poids d'or fin que représente l'unité monétaire; les écarts que les cours effectifs du change font, par rapport à ce niveau normal, tendent à se corriger d'eux-mêmes. Pour le change des pays à monnaie de papier instable, il n'y a pas de niveau normal. Sans doute il y a encore certains éléments régulateurs qui tendent à stabiliser le change, mais ces éléments régulateurs sont loin d'avoir assez de force pour donner au mécanisme du change le caractère de quasi-automatisme qu'il a dans les pays à monnaie saine [15].

Quels sont donc les facteurs qui agissent, dans ce cas, sur le cours du change? Il y en a d'objectifs, qui se tirent des réalités matérielles du milieu économique; il y en a de subjectifs ou

(15) Aftalion, *Existe-t-il un niveau normal du change?* (*Rev. écon. intern.*, 1925).

psychologiques, qui se tirent de l'appréciation que font. de la valeur actuelle et future des deux monnaies échangées, les acheteurs et les vendeurs. Cela est vrai aussi du change normal entre pays à monnaie saine. Mais, tandis que, pour celui-ci, ce sont les facteurs objectifs qui prédominent, pour le change erratique ce sont les facteurs psychologiques.

§ 4. — Les facteurs qui agissent sur le cours des changes erratiques. Facteurs objectifs et facteurs psychologiques.

A. — Les facteurs objectifs. — Ce sont les suivants :

a) *Le volume de la circulation monétaire.* — Un accroissement de cette circulation, sans accroissement correspondant de la production et des échanges, déprécie la monnaie nationale à l'intérieur et à l'extérieur; une réduction de la circulation produit l'effet contraire. Toutefois, cela n'est vrai que pour les mouvements de longue période. L'étude des phénomènes monétaires contemporains prouve qu'il n'y a nullement coïncidence nécessaire à tout moment entre les variations de la circulation et celles des changes. Il y a des cas où le change s'améliore, alors que la circulation s'accroît, et d'autres où il se détériore, alors que la circulation diminue. Les deux phénomènes, change et circulation, ne sont pas rigoureusement liés.

b) *Le rapport entre les pouvoirs d'achat des deux monnaies considérées.* — L'opération de change consiste à acheter le pouvoir d'achat de la monnaie A en cédant le pouvoir d'achat de la monnaie B, disons à acheter le pouvoir d'achat du franc suisse en cédant le pouvoir d'achat du franc français. Il paraît logique de tirer de là une formule qui serait donnée comme la loi déterminant le cours du change : celui-ci serait déterminé par les pouvoirs d'achat respectifs des deux monnaies. Si le franc suisse achète, en Suisse, six fois plus de marchandises ou de services que le franc français en France, le franc suisse doit s'échanger contre six francs français. C'est la théorie dite de la parité des pouvoirs d'achats [16].

Ce facteur a certainement une action sur le change; il exprime la tendance au nivellement des prix dans les pays qui forment

(16) Cassel, *Money after 1914* (1922); une traduction française de cet ouvrage a paru, en 1923, sous le titre : *La monnaie et le change depuis 1914*; cf. A. Pose, *La théorie de la parité des pouvoirs d'achat et les faits* (*Rev. écon. pol.*, 1926).

la communauté commerçante. Mais le nivellement des prix est loin d'être une réalité : même entre pays à monnaie saine, le niveau des prix n'est pas nécessairement le même. *A fortiori* en est-il ainsi entre pays dont les monnaies sont inégalement bonnes. En outre, les mouvements comparés du change et des prix, dans les expériences monétaires d'après-guerre, prouvent que, le plus souvent, au lieu que le change soit déterminé par les prix intérieurs, c'est lui qui les détermine. Pour prendre un exemple, ce n'est pas parce que les prix intérieurs, en France, ont monté depuis 1924 que le cours du franc a baissé, c'est parce que le cours du franc a baissé que les prix intérieurs ont monté. La parité des pouvoirs d'achat est plutôt une conséquence qu'une cause.

c) *La balance des comptes.* — Si elle est active, elle laisse un solde de devises étrangères à offrir sur le marché; si elle est passive, un solde à demander. Dans le premier cas, c'est un élément de baisse du change; dans le second cas, un élément de hausse. Notons qu'une monnaie nationale qui se déprécie rend les importations plus difficiles et les exportations plus faciles. Cela vient de ce que, en général, la monnaie se déprécie plus vite à l'extérieur qu'à l'intérieur. L'exportateur bénéficie donc de la différence des prix extérieurs, qui sont ses prix de vente, et des prix intérieurs, qui sont ses prix d'achat; au contraire, l'importateur en éprouve un dommage. Si la monnaie nationale reprend de la valeur, c'est l'inverse qui se produit. Il y a là un élément qui, dans une certaine mesure, tend à régulariser le change. Mais l'expérience prouve que son action est faible.

d) *Les placements de capitaux.* — Les capitalistes des pays à monnaie avariée peuvent placer des fonds dans les pays à monnaie saine, ou, à l'inverse, les capitalistes des pays à monnaie saine peuvent en placer dans les pays à monnaie avariée. Placements de toute sorte et de toute durée, qui vont du crédit ouvert en banque à l'achat de propriétés foncières. C'est par ces mouvements de capitaux que se règlent, en définitive, les excédents ou les déficits de la balance des comptes. De tels mouvements sont, en tout temps, un élément important des relations économiques entre nations; ils prennent une importance particulière, quand il s'agit d'un pays à change erratique, et ils ont alors sur le cours du change une action qui peut être décisive. S'il y a importation de capitaux, c'est une cause de baisse du change; s'il y a exportation, une cause de hausse. La hausse des changes étrangers en France, depuis 1924, est due, pour la plus grande part, à la fuite des capitaux. Ces mouvements de

capitaux sont déterminés, le plus souvent, par les facteurs psychologiques à l'étude desquels nous arrivons.

B. — Les facteurs psychologiques. — C'est à eux qu'appartient la prépondérance dans un pays à change erratique.

Quand un pays se trouve dans cette situation, la valeur de sa monnaie et le cours des changes sur l'étranger subissent la répercussion de toutes les circonstances économiques et politiques. L'élément psychologique entre en jeu; la monnaie nationale se relève si la situation paraît en voie de s'améliorer; elle baisse si l'horizon s'assombrit. Cet impondérable qu'on appelle la confiance passe au premier rang des forces qui gouvernent le cours de la monnaie nationale, et la cote des changes forme alors un excellent bouillon de culture pour la spéculation. Celle-ci amplifie, et en certains cas détermine les variations du change, mais elle ne peut le faire que parce que le change est privé des éléments régulateurs qui tendaient à le ramener constamment à la position d'équilibre; elle est fille de l'instabilité du change; elle est effet avant d'être cause. D'ailleurs, la spéculation ne joue pas nécessairement la baisse de la monnaie nationale; elle joue la hausse quand elle croit à la hausse. Comme toujours, elle ne fait que traduire les flux et les reflux de la confiance publique, dans le pays même et à l'étranger. La spéculation étrangère a joué la hausse de la monnaie française dans les premières années qui ont suivi la guerre; elle a joué ensuite la baisse parce que les circonstances ont changé; elle pourrait de nouveau jouer la hausse, si le courant des circonstances venait à changer de sens, et c'est ce qu'elle paraît faire maintenant (novembre 1926).

§ 5. — Les conséquences du déséquilibre des changes. L'action des changes sur les prix intérieurs.

Le déséquilibre des changes, c'est la dépréciation de la monnaie nationale et la hausse des monnaies étrangères, et c'est aussi l'instabilité du rapport entre ces deux monnaies. Les conséquences générales de cet état de choses ont été exposées soit dans le tome I (livre III, chap. II, section 3), soit au cours même du présent développement (*supra*, § 1 et 2). Il nous reste seulement à mettre en lumière l'action du change et de ses variations sur les prix intérieurs.

La dépréciation de la monnaie est, au début, déclenchée par la dépréciation interne. Lorsque, dans un pays jusque-là au régime d'une monnaie stable et d'un change normal, une inflation se produit, soit par l'émission de billets à cours forcé, soit par le gonflement des crédits en banque, ce qui a été, au cours de la dernière guerre, la manière anglaise, la dépréciation interne de la monnaie est alors le phénomène qui remorque la dépréciation externe. Le change est avarié parce que le pouvoir d'achat de la monnaie à l'intérieur du pays diminue. Mais la dépréciation interne ne reste pas à l'état de cause, ni la dépréciation externe à l'état d'effet. Au bout d'un certain temps, quand la maladie monétaire est installée chez le patient, la dépréciation externe entre à son tour en action en tant que cause. Les deux manifestations de la maladie monétaire, hausse des prix intérieurs et hausse des changes étrangers, sont en mutuelle dépendance et, souvent, c'est la seconde qui mène le jeu, elle devient cause plutôt qu'effet. Dans les expériences monétaires provoquées par la guerre de 1914, c'est ainsi que les choses se sont passées. Le cours des changes est plus sensible que les prix intérieurs à l'action des diverses circonstances qui peuvent influer, en bien ou en mal, sur la valeur de la monnaie nationale. Il précède les prix intérieurs dans la hausse. Tant que la dépréciation de la monnaie nationale ne prend pas un caractère catastrophique, on voit la monnaie nationale garder, à l'intérieur, un pouvoir d'achat supérieur à celui qui correspond au cours du change. Ce n'est qu'au dernier stade de la maladie monétaire, quand on approche du dénouement, qui sera la mort de la vieille monnaie, que les prix intérieurs montent plus vite que les changes : c'est la fuite devant la monnaie nationale, telle qu'on l'a observée, par exemple, en Allemagne.

Nous sommes donc en présence d'un phénomène réversible. La dépréciation interne, à l'origine, déclenche la dépréciation externe. Mais celle-ci, une fois installée, vit d'une vie propre et devient capable, à son tour, de déclencher la dépréciation interne. Cela se fait par un enchaînement assez compliqué d'actions et de réactions, principalement par la hausse des prix des marchandises importées. La hausse des prix intérieurs, provoquée par la hausse du change, a pour conséquence inévitable la création, sous une forme quelconque, billets de banque ou crédits en banque, de nouveaux moyens de paiement. Ceux-ci consolident la dépréciation acquise et, souvent, sont le point de départ d'une dépréciation nouvelle.

C'est là un des plus graves périls auxquels la détérioration de sa monnaie expose une nation. Avec une monnaie détériorée, un pays n'est plus maître de ses destinées. Les autres pays, ses

rivaux, ses ennemis, ceux mêmes qui se prétendent ses amis, ont prise sur lui par le cours du change. Le pays à mauvaise monnaie n'a la pleine liberté ni de sa politique extérieure ni même, parfois, de sa politique intérieure [17].

SECTION V

LA STABILISATION DU CHANGE.

Le déséquilibre des changes est un des plus grands maux dont un pays puisse souffrir; ceux qui l'ont éprouvé aspirent à la stabilité retrouvée [18].

La stabilisation des changes n'est qu'un aspect de la stabilisation monétaire, et celle-ci n'est elle-même que l'expression d'un état plus général de stabilité économique. Il y a, sans doute, une technique de la stabilisation, c'est-à-dire certains procédés par le moyen desquels s'accomplit le passage du change erratique au change à l'état d'équilibre. Mais aucun mécanisme ne peut procurer ce résultat si les conditions générales du retour à l'équilibre ne sont pas, au préalable, réalisées.

Il nous paraît que ces conditions générales sont au nombre de quatre : la confiance du pays en lui-même; l'équilibre budgétaire; l'équilibre de la Trésorerie; l'équilibre de la balance des comptes.

a) Le niveau de la confiance publique a une action certaine sur les variations du cours du change. Par voie de conséquence, il est certain qu'il n'y a pas de retour à la stabilité qui soit possible sans un stock suffisant de confiance. Nous nous sommes assez complètement expliqué sur ce point pour n'avoir pas besoin d'y insister.

b) La détérioration de la monnaie a, dans la plupart des cas, sa source dans le déficit budgétaire. Le retour à l'équilibre budgétaire est la préface indispensable de la stabilité monétaire. Outre

(17) L'action du change sur les prix intérieurs a été clairement mise en lumière dans une série d'articles que M. Aftalion a publiés dans la *Revue d'économie politique*, sous les titres suivants : *Les expériences monétaires récentes et la théorie quantitative. — Les expériences monétaires récentes et la théorie du revenu. — Les expériences monétaires récentes et la théorie psychologique de la monnaie. — Prix, circulation et change en France, de 1920 à 1924* (*Rev. d'écon. pol.*, 1925).

(18) Il s'est trouvé, à l'occasion des expériences de change erratique antérieures à la guerre de 1914, des auteurs pour soutenir qu'une monnaie dépréciée était, à certains égards, un bienfait. C'est une thèse hardie et qui n'aura sans doute plus guère de partisans, après la douloureuse expérience de l'après-guerre.

que des budgets en déficit inquiètent l'opinion, ils sont une menace constante d'inflation accrue parce que l'émission de nouveaux billets est le moyen le plus simple de combler le déficit.

c) L'équilibre de la Trésorerie ne se confond pas avec celui du budget. Un pays dont le budget est en équilibre peut avoir une Trésorerie qui a plus à payer qu'à recevoir. Cela arrive, notamment, quand une lourde dette flottante ou à court terme suspend sur l'Etat, à tout moment, la menace des échéances. La situation financière ne peut être considérée comme vraiment assainie que si la dette à court terme est réduite à des proportions raisonnables. Tant qu'on n'en est pas là, le moindre ébranlement de la confiance ramène le péril des finances.

d) Un change stable, assis sur une monnaie saine, peut s'accommoder de variations assez amples dans la balance des comptes, et même d'une série de balances défavorables. Mais le passage d'un change erratique à un change stable est une opération difficile, qu'il n'y a guère d'espoir de mener à bien si la balance des comptes est, au même moment, déficitaire. Si les réserves d'or ou de devises étrangères, constituées pour l'opération, sont, dès le début, sensiblement entamées par les règlements à faire au dehors, il est malaisé de maintenir dans le public un degré suffisant de confiance et, par conséquent, de maintenir le cours du change au pair.

Telles sont les conditions générales qu'il est nécessaire de réaliser pour tenter, avec chance de succès, le retour à la stabilité du change. Quant à la technique de l'opération, elle consiste essentiellement dans la formation d'un stock d'or ou de devises étrangères. Le change n'est stable que si les personnes qui ont des paiements à faire au dehors sont assurées de trouver dans les banques les moyens de règlement nécessaires. Le stock d'or ou de devises doit être assez grand pour donner au public cette assurance et pour pouvoir supporter les effets des variations qui surviennent dans la balance des comptes. Dans la plupart des cas, il est nécessaire d'avoir recours à un emprunt extérieur pour constituer un stock d'une grandeur convenable.

Dans notre tome I, en étudiant les divers types de restauration monétaire, nous avons dit que celle-ci n'impliquait pas nécessairement la convertibilité du billet en or pour l'usage interne et qu'on pouvait s'en tenir au système dit *gold exchange standard* (t. I de la seconde édition, liv. III, chap. II, sect. III). Nous ajoutions qu'il y avait des chances pour que, dans l'Europe de demain, l'application de ce mécanisme fût généralisée. Les faits

ont confirmé cette prévision. Les stabilisations monétaires réalisées depuis la fin de la guerre ne tendent pas à rétablir une circulation d'or à l'intérieur du pays, mais seulement à assurer la fourniture d'or ou de devises pour les règlements extérieurs [19].

La stabilisation n'est pas une opération sans difficultés ni sans répercussions, parfois dures, sur l'état économique du pays. Elle provoque, généralement, une crise de plus ou moins longue durée; les prix intérieurs s'ajustent aux prix extérieurs; les entreprises perdent les facilités de crédit que l'inflation leur ménageait; les illusions tombent. C'est la période de pénitence, salutaire certainement, mais rude. En outre, toute tentative de stabilisation n'est pas assurée du succès. La Pologne, par exemple, après sa réforme monétaire accomplie en avril 1924, a subi, en 1925, une dépréciation sensible de sa nouvelle monnaie, le zloty. La Belgique qui, au début de 1926, paraissait être sur le point d'opérer sa stabilisation monétaire, a été brusquement ramenée en arrière; elle vient seulement (octobre 1926) de l'effectuer, et à un taux moins favorable que celui qu'elle espérait pouvoir établir au début de l'année. Ce n'est pas une opération qu'il faille engager à la légère et sans avoir mis toutes les bonnes chances de son côté.

SECTION VI

LA CRISE DES CHANGES EN FRANCE DEPUIS LA GUERRE DE 1914.

La guerre de 1914 a provoqué de graves perturbations dans les changes internationaux; phénomènes qu'on peut qualifier d'anor-

(19) Particulièrement caractéristique à cet égard est, en Angleterre, le *Gold Standard act* de 1925. L'article 1er décide que la Banque d'Angleterre ne sera tenue de rembourser aucun de ses billets en monnaie légale, sans d'ailleurs que les dits billets cessent d'avoir cours légal; même décision pour les *currency notes*. Donc, ni le porteur de billets de la Banque d'Angletere ni le porteur de « currency notes » n'ont le droit d'exiger de l'or. En outre, le droit de porter de l'or en lingot à la Monnaie, pour en toucher la valeur en espèces, est désormais réservé à la Banque d'Angleterre, ce qui signifie que le principe de la frappe libre ne subsiste plus entièrement. La seule obligation qui incombe à la Banque, et c'est bien le principe du *Gold Exchange Standard*, c'est de vendre à toute personne qui en fera la demande au siège principal et qui en paiera le prix, en n'importe quelle monnaie ayant cours légal, des lingots d'or au prix de 3 liv., 17 shellings et 10,5 pence par once troy d'or, au degré de fin prescrit pour les espèces d'or, mais seulement sous forme de barres contenant approximativement 400 onces troy d'or fin.

maux si l'on considère l'amplitude et la brusquerie des variations du change, mais qui ne sont pourtant que les suites inévitables du bouleversement des conditions et des relations économiques. Nous sommes, depuis quelques années, au cours d'une grandiose expérience, qui permet d'étudier les maladies du change et peut-être aussi, par contraste, d'en mieux saisir les vrais principes. Quatre ans, et plus, passés à détruire des hommes et des biens et à produire surtout des moyens d'accélérer cette destruction, l'émission démesurée de moyens de paiement auxquels ne correspond point de richesse réelle, ont déterminé un état de choses auquel rien de ce qui s'était vu auparavant ne peut être comparé.

Nous étudierons ici le cas de la France, ce que nous en dirons pouvant s'appliquer, *mutatis mutandis*, aux autres pays dont la guerre a avarié le change.

Avant la guerre, la France avait des changes constamment favorables. Sans doute son commerce extérieur se soldait par un excédent d'importations, ce qui est naturel dans un vieux pays riche, mais d'autres éléments de la balance des comptes, notamment les placements faits à l'étranger, la rendaient, au total, plus créancière que débitrice. La guerre a changé cela; dans les premiers mois de la guerre, le marché du change fut comme détraqué et frappé de paralysie, et les traites, chèques, coupons sur l'étranger, même de la meilleure qualité, se vendaient difficilement, à des cours en baisse. La situation a commencé à se modifier au début de 1915, et, à partir surtout du mois de mars 1915, les cours du change sur l'étranger ont rapidement monté. Par des ententes financières, notamment avec Londres, l'Etat français est arrivé à stabiliser à peu près le change à partir des premiers mois de 1916, d'ailleurs à un niveau supérieur au pair.

Les cours les plus hauts atteints pendant la guerre par la livre et le dollar ont été le cours de 28,93 pour la première et celui de 6,07 pour le second, soit une hausse qui est dans un cas de 14,70 p. 100 et de 17,12 p. 100 dans l'autre. Ces cours ont été atteints le 13 avril 1916. Sur d'autres monnaies étrangères la hausse a été plus forte: sur le florin hollandais 44,49 p. 100 (7 août 1918); sur la peseta espagnole 64,20 p. 100 (3 juin 1918); sur la couronne suédoise 80,72 p. 100 (5 novembre 1917); sur le franc suisse 46 p. 100 (7 août 1918).

Dans une crise si grave du change, les correctifs ordinaires des variations de cours sont sans efficacité ou même sans application possible. Des sorties d'or ne serviraient à rien; en 1919, l'excédent des importations sur les exportations a été de 21 milliards de

francs; il y avait, à la Banque de France, à la fin de 1919, 3.600 millions de francs d'or (l'encaisse or totale était de 5.578 millions et demi de francs, mais la différence est constituée par l'or prêté à l'étranger et non disponible). Tout cet or aurait servi à payer nos importations que nous aurions été encore débiteurs de plus de 17 milliards, et un des gages du billet aurait disparu. Le mécanisme des points d'or ne joue pas. La politique des devises est inopérante, puisqu'il y a, tout le long de l'année, pénurie de devises étrangères. La politique de l'escompte ne peut avoir qu'une efficacité bien médiocre dans une telle perturbation, et alors que partout les taux d'escompte et d'intérêt sont extraordinairement élevés.

Pendant la durée de la guerre, il fallait, de nécessité impérieuse, importer. La question n'était pas de savoir s'il convenait que l'Etat intervînt pour agir sur le cours du change, elle était de trouver du change, des moyens quelconques de paiement, à défaut de quoi les importations s'arrêtaient et la guerre ne pouvait plus être soutenue. L'Etat français a cherché, d'une part, à diminuer la somme des paiements à faire, d'autre part, à se procurer des moyens de paiement, enfin à contrôler les opérations de change [19 bis].

1° Pour diminuer la somme des paiements à faire, des prohibitions d'importer ont été instituées (loi du 6 mai 1916 autorisant le Gouvernement à prohiber provisoirement, pendant la durée des hostilités, l'entrée des marchandises étrangères) [20]. L'exportation des capitaux a été l'objet de mesures de restriction (loi du 31 mai 1916 restreignant le droit d'émission des valeurs étrangères; loi du 3 avril 1918 réglementant l'exportation des capitaux et l'importation des titres et valeurs mobilières). Diverses restrictions ont été imposées à la consommation (carte de pain; carte de sucre; carte de charbon; carte d'essence). Une campagne vigoureuse d'économies et de restrictions volontaires eût pu avoir quelque effet utile sur l'opinion et trouver dans une fiscalité sans pitié le plus utile auxiliaire, car rien ne vaut, pour appuyer des conseils d'économie, des impôts qui tondent de près le contribuable. Mais les efforts tentés, dans l'ordre de la persuasion, par quelques hommes de bonne volonté, n'ont reçu des pouvoirs publics qu'une

(19 bis) Nous avons traité cette question dans un ouvrage qui fait partie de la collection *Histoire économique et sociale de la guerre mondiale : Les finances de guerre de la France* (1926).

(20) Aftalion, *La politique française en matière d'importation pendant la guerre* (*Rev. d'écon. pol.*, 1919).

apparence de soutien, et, dans l'ordre de la contrainte, l'Etat a hésité à pousser énergiquement la fiscalité, pour diverses raisons qui ne sont pas sans valeur.

2° Pour trouver des moyens de paiement, l'Etat a utilisé, dans une mesure raisonnable et qui ne pouvait pas aller très loin, le stock d'or du pays; il a utilisé le portefeuille de valeurs étrangères constitué par l'épargne française; il a contracté des emprunts à l'étranger.

a) Le stock d'or amassé à la Banque de France dans le temps de paix a été partiellement utilisé comme moyen de change, soit directement pour faire des paiements, soit plutôt pour obtenir des crédits. Des conventions passées entre la France et la Grande-Bretagne ont prévu des remises d'or de la Banque de France à la Banque d'Angleterre, en échange de quoi des moyens de règlements nous ont été fournis pour des sommes supérieures à celle de l'or transféré. Une campagne de l'or a été menée dans le public pendant la guerre, et a réussi à obtenir la remise à la Banque de quantités d'or importantes [21].

b) Les capitalistes français détenaient, avant la guerre, une grande quantité de valeurs mobilières étrangères. Ces valeurs ne fournissent pas seulement une source continue de créances sur le dehors par les coupons qui s'en détachent, mais leur montant en capital peut procurer des moyens de change, soit qu'on les vende sur les places étrangères, soit qu'elles servent de gage à des ouvertures de crédit. La hausse même du change incite les capitalistes à vendre leurs valeurs étrangères : un titre de 100 dollars, vendu à New-York par un Français, vaut pour lui 518 francs si le change est au pair, et 1.200 francs si le dollar est à 12 francs. Le Gouvernement français a pris diverses mesures pour utiliser le plus complètement possible le stock de valeurs étrangères détenu par ses nationaux : accord passé entre la Banque de France et la Banque d'Angleterre pour faciliter la vente des titres sur le marché de Londres; rachat par le Trésor français de certaines catégories de titres étrangers circulant en France; prêts de titres à l'Etat qui payait au porteur, à titre d'intérêt, un supplément de coupon et qui utilisait les titres prêtés comme gage d'ouvertures de crédit faites par des banques étrangères [22].

(21) Rapports de la Banque de France; Suzanne Giraud, *Le rôle de la Banque de France pendant la guerre* (thèse Montpellier, 1918).

(22) *J. off.* du 5 mai 1916 : conditions générales des prêts de titres à l'Etat. Un arrêté du 15 mars 1919 a fait connaître que l'Etat usait du droit, stipulé aux conditions générales, de racheter plusieurs catégories de titres prêtés.

c) Le Gouvernement français a contracté, sous diverses formes, des emprunts à l'étranger pour payer les fournitures d'armement, de munitions, de denrées alimentaires, etc., dont nous avions besoin pendant la guerre. Cette politique a consisté a demander aux pays fournisseurs eux-mêmes les sommes qui nous étaient nécessaires pour les payer. La portion de beaucoup la plus considérable de ces emprunts a été trouvée aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne; il y en a aussi qui ont été contractés au Japon, en Espagne, en Suède, en Norvège, en Argentine, en Suisse, aux Pays-Bas, en Uruguay. Les uns sont des crédits en banque; les autres sont des emprunts émis dans le public; les autres enfin ont été consentis directement par les Trésoreries étrangères ([23]).

3° L'Etat français a institué un contrôle des mouvements de capitaux et des opérations de change. Outre les mesures citées plus haut, et consistant à restreindre l'émission des valeurs étrangères et l'importation des titres et valeurs mobilières, il a créé un répertoire des opérations de change et une Commission des changes ([24]).

Les moyens employés pour trouver du change pendant la guerre sont des moyens de fortune, et qui ne pouvaient avoir qu'un temps.

Le problème du change a pris, depuis la fin de la guerre, une forme bien plus aiguë qu'au cours même des hostilités. La solidarité financière qui nous liait, pendant la guerre, à l'Angleterre, puis aux Etats-Unis, a pris fin. La cessation des opérations militaires n'a détendu que pour quelques mois les cours des devises étrangères sur le marché français : le 14 novembre 1918, la livre était à 25,95 et le dollar à 5,45. Mais l'année 1919 a été mauvaise pour le marché des changes. A partir du mois de mars, le cours des devises étrangères a commencé à s'élever, par saccades et avec des retours en arrière, mais d'une allure qui, à la fin de l'année, avait porté la livre au-dessus de 40 francs (le

(23) Documents budgétaires français, notamment rapports généraux des Commissions des finances sur les budgets des années 1918, 1919 et 1920. Le projet de budget pour l'exercice 1923 et celui relatif à l'exercice 1925 (pour celui-ci, voir l'annexe au premier volume, sous le titre *Inventaire de la situation financière de la France*) contiennent des renseignements assez complets.

(24) Loi du 1er août 1917 instituant un répertoire des opérations de change. Arrêté du 6 juillet 1917 instituant auprès du ministre des Finances une Commission des changes, chargée d'étudier tous les moyens propres à sauvegarder la valeur d'échange de la monnaie nationale contre les devises étrangères.

pair = 25,221) et le dollar entre 10,50 et 11 (le pair = 5,18). A la même époque, le franc suisse valait plus de 1 fr. 90, la peseta espagnole plus de 2 francs, le florin hollandais plus de 4 francs (le pair = 2,08), la couronne suédoise environ 2 fr. 30 (le pair = 1,389).

Voici, pour chacune des années 1920-1925, la moyenne mensuelle la plus basse du cours du dollar, à Paris, et la moyenne mensuelle la plus élevée.

COURS DU DOLLAR A PARIS.

(Au pair, le dollar vaut 5 fr. 18.)

Moyenne mensuelle la plus élevée	Moyenne mensuelle la plus basse
1920 : 11,69 (janvier);	16,90 (décembre).
1921 : 11,97 (mai);	15,64 (janvier).
1922 : 10,85 (avril);	14,78 (novembre).
1923 : 14,98 (janvier);	19,02 (décembre).
1924 : 16,37 (avril);	22,65 (février).
1925 : 18,54 (janvier);	26,75 (décembre).

L'année la moins mauvaise, depuis 1920, a été l'année 1922; la pire a été 1925; l'année 1926 sera pire encore. La moyenne mensuelle a passé de 26,52, en janvier, à 34,12 en juin; au début d'octobre, les cours dépassaient 35; actuellement (mi-novembre), ils sont aux environs de 30.

Les causes générales de la crise monétaire que la France subit sont multiples. Il y a eu, dans les premières années après la guerre, la balance très défavorable des comptes; il y a la masse accrue des billets en circulation; il y a surtout l'ensemble des circonstances qui pèsent sur la situation nationale, c'est-à-dire le facteur psychologique.

La balance des comptes était favorable avant la guerre. La guerre a eu pour conséqence un énorme excédent d'importation de marchandises : pour les six années 1914-1919, cet excédent a dépassé 81 milliards de francs. Il n'a pu être payé que par des crédits ouverts, des achats de francs qu'ont faits les capitalistes étrangers, des transferts provisoires de capitaux chez nous; il en est résulté un débit flottant, qui a lourdement grevé notre situation, et dont on ne peut pas dire s'il est complètement résorbé. Outre cela, notre portefeuille de valeurs étrangères s'est fort appauvri. Il semble cependant que, depuis deux ou trois ans, la balance des comptes soit à peu près en équilibre; elle le serait si l'ébranlement profond de la confiance publique n'avait

pas provoqué l'exportation des capitaux et la formation d'avoirs à l'étranger ([24 bis]).

Quant à l'accroissement de la circulation fiduciaire, quelques chiffres suffiront. Alors que le montant des billets émis n'atteignait pas 6 milliards avant la guerre, il a oscillé entre 36 et 39 milliards, du début de 1920 à la fin de 1923; à la fin de 1924, il était de 40 milliards 600 millions; à la fin de 1925, il était tout proche de 50 milliards et, depuis le début de 1926, il se tient au-dessus de ce chiffre.

Notre pays a eu à faire face, depuis la fin de la guerre, à des difficultés extraordinaires, et par leur grandeur et par leur accumulation. La guerre avait laissé une des parties les plus riches de notre territoire couverte de ruines qu'il a fallu relever. Le traité de paix avait imposé à l'Allemagne l'obligation de réparer les dommages causés aux personnes et aux biens, mais la question des réparations a franchi de longues étapes, au terme desquelles il y a eu un arrangement qui réduisait énormément notre créance; la plus grande partie des dépenses que la France a faites pour restaurer ses régions dévastées reste définitivement à sa charge. En outre, notre ancien allié anglais et notre ancien associé américain, après avoir obtenu de nous cet arrangement, ont exigé le règlement de ce que nous leur devions. C'étaient des sommes que les nécessités de la lutte commune nous avaient contraints de leur emprunter et qui, d'ailleurs, pour une grande partie, avaient été dépensées chez eux, au profit de leurs hommes d'affaires, de leurs fermiers, et même, par le jeu de l'impôt sur les bénéfices de guerre, au profit de leur Trésor public. En guise de consolation et pour notre bien, ils nous ont prodigué les leçons de morale, ainsi que faisait le maître d'école à l'enfant en danger de se noyer. Ainsi, depuis la fin de la guerre, les déceptions se sont accumulées, laissant dans l'âme des Français l'amertume des injustices subies. Nous avons nous-mêmes commis de lourdes fautes, incertains sur la politique à suivre, lents à nous adapter aux réalités. Ce sont des conditions de choix pour la détérioration de la monnaie nationale.

(24 *bis*) Voir sur ce point l'étude de M. P. Meynial. *La balance des comptes de la France* (*Revue d'économie politique*, 1925).

LIVRE V

LA RÉPARTITION DES BIENS

CHAPITRE PREMIER

VUE GENERALE DES PROBLEMES DE LA REPARTITION

Nous avons jusqu'à présent étudié l'activité économique des hommes en tant qu'elle s'emploie à la production et à la circulation des biens. Les biens ne sont produits que pour être distribués entre les hommes qui les consommeront. Par quel mécanisme et selon quelles règles sont-ils distribués ? C'est la question de la répartition. Tandis que l'activité économique nous était apparue jusqu'ici sous l'aspect de l'effort et du labeur, nous la considérerons maintenant sous l'aspect des résultats obtenus. Qu'on ne se représente pas d'ailleurs la production des biens et leur répartition comme deux opérations distinctes et successives. Le même mécanisme économique s'applique à l'une et à l'autre: les mêmes contrats déterminent la place et le rôle des individus dans l'ensemble de l'activité économique et la rémunération de leur travail ou de leurs capitaux; le contrat de travail, par exemple, en même temps qu'il fixe le salaire, fixe la nature du travail à accomplir et ses modes d'accomplissement, et dans les statuts d'une société anonyme il y a tout à la fois l'objet de la société, l'affectation donnée au capital et les règles relatives à la répartition des bénéfices éventuels. L'unité du mécanisme économique relie les faits de répartition aux faits de production.

Ce qui est réparti entre les hommes, c'est des biens matériels : des terres, des maisons, des vêtements, des vivres, etc. Mais cela n'est vrai que si l'on envisage la répartition comme achevée. Au moment où elle se fait, c'est en monnaie qu'elle consiste, au

moins dans la plupart des cas. Rémunération du travail et rémunération des services du capital sont la plupart du temps, dans notre vie économique, perçues en monnaie. Ce n'est pas qu'il n'y ait d'assez nombreux cas encore de perception en nature, notamment dans l'économie agricole; le propriétaire foncier, dans la mesure où il consomme les produits du domaine, perçoit son revenu en nature. Mais la perception des revenus en monnaie occupe toute l'aire de la production pour l'échange, c'est-à-dire, chez les peuples avancés, de la production presque tout entière. Or, une même somme en monnaie n'a pas en tout lieu et en tout temps le même pouvoir d'acquisition, et cela conduit à distinguer le revenu nominal et le revenu réel. Le revenu nominal est une somme exprimée en monnaie; le revenu réel est la quantité de biens et de services que cette somme permet d'obtenir. C'est surtout à propos des salaires ouvriers que cette distinction est faite; les études statistiques sur les salaires fournissent souvent des données sur le salaire réel en même temps que sur le salaire nominal. Mais il est évident que la distinction s'applique à tous les revenus; de même qu'un salaire ou traitement annuel de 10.000 francs, un revenu de 10.000 francs tiré d'un capital immobilier ou mobilier, ou un profit de 20.000 francs tiré d'un petit commerce de détail, n'ont pas du tout la même signification économique aujourd'hui qu'il y a cinquante ans, dans une grande ville que dans une commune rurale. A une époque où les variations de prix sont rapides et amples, comme c'est le cas dans le moment où nous sommes, la distinction du revenu nominal et du revenu réel prend beaucoup de relief. Le franc de 1926 n'est plus celui de 1914, et l'homme dont le revenu nominal est resté le même, en réalité s'est appauvri.

Sous les apparences de la monnaie, ce sont les biens matériels qui sont répartis entre les hommes. La masse des biens à répartir n'est pas quelque chose d'immobile et qui serait donné une fois pour toutes; ce n'est pas un fonds à partager, mais un flot continu que la production alimente et qui va se perdre dans la consommation. Que la production se ralentisse, et le flot baisse, et l'on aura beau alors multiplier les signes monétaires, cela n'empêchera pas les hommes de s'appauvrir et leur capacité de consommation de diminuer. Aucun artifice ne peut faire que l'on ait jamais à se partager et à consommer plus que ce qu'on a produit.

Ce courant continu qui va de la production à la consommation est en réalité formé d'une foule de courants distincts et qui cheminent à des vitesses très inégales. Les biens sont très inégalement périssables; il y en a dont la durée est presque indéfinie et d'autres qui sont consommés aussitôt que formés. Mais il n'y en a pas qui gardent éternellement leur valeur sans que le travail vienne les renouveler ou les rajeunir; le sol cultivable même, emblême de la durée, ne garde sa fertilité que par un entretien continu. C'est donc bien d'un courant qu'il s'agit et auquel tous les hommes viennent s'alimenter. Nos revenus individuels ne sont que des dérivations du grand courant collectif.

Chaque nation a son propre courant économique; mais, par l'effet des échanges internationaux, les divers courants nationaux se mêlent plus ou moins les uns aux autres. Le courant de la richesse française est alimenté en partie par des biens qui ont été produits en d'autres pays, et à l'inverse il y a des biens produits en France qui vont alimenter d'autres courants nationaux. Quand on veut savoir ce que les hommes d'un pays ont à se partager, il faut donc déduire de ce qu'ils produisent ce qu'ils dérivent vers les hommes des autres pays, et il faut ajouter ce que les hommes des autres pays dérivent vers eux.

Puisque les biens à partager forment un courant qui prend sa source dans la production, c'est entre les représentants des divers facteurs de la production que le partage se fait tout d'abord. Dans les entreprises s'opère une division tripartite de la valeur du produit, entre le salarié, le capitaliste et l'entrepreneur, et c'est de là que le partage se fait entre les autres hommes. Le salarié de l'entreprise, le capitaliste qui y a engagé des fonds, l'entrepreneur qui coordonne le travail de l'un et le capital de l'autre et qui assume les risques de l'affaire, ne composent pas tout le genre humain. Il y a des modes d'activité et il y a des emplois de capitaux qui ne font point partie de l'entreprise, mais qui concourent à remplir des fonctions utiles à la société et qu'il faut bien par conséquent que la société rémunère, sous une forme ou sous une autre. Ainsi, par des partages échelonnés, les biens sont peu à peu distribués entre les hommes, à raison de l'activité propre qu'ils fournissent ou du capital dont ils apportent les services.

La production est une œuvre collective, et ce n'est que pour cela qu'il y a des problèmes de répartition. Si les hommes ne formaient pas une société économique et si chacun recueillait ou produisait ce qu'il consomme et ne consommait que cela, il n'y aurait évidemment pas de problème de répartition, ou plutôt la question ne se poserait que sous la forme élémentaire de la lutte

pour les territoires de chasse ou de pêche. Mais la manière d'être de la production façonne la répartition. Puisque la production est essentiellement combinaison et coordination des activités individuelles, il n'est pas possible de discerner et de séparer matériellement dans le produit la part de chacun. Aucun de nous ne produit quelque chose dont il puisse dire avec vérité : ceci est mon œuvre. Tout produit est la somme et la combinaison d'efforts individuels qui y ont été employés directement ou indirectement, dont l'action est plus proche ou plus lointaine. Il est donc impossible d'appliquer à la répartition la règle simple et facile qui consisterait à laisser à chacun ce qu'il a produit. La répartition ne peut être faite que par des accords entre les hommes, ou par le commandement d'une autorité supérieure.

Dans les formes primitives de sociétés, lorsque les hommes sont assemblés en groupes restreints sous l'autorité d'un chef, la répartition est faite selon des règles fixées par la coutume et qui ne laissent que peu de place, si même elles en laissent une, aux accords individuels. La tribu ou la famille est une petite société communiste. Dans les doctrines communistes anciennes ou modernes, le problème de la répartition est aussi très simplifié, soit par le système de la « prise au tas », selon la formule « à chacun selon ses besoins », soit par l'intervention d'une autorité tutélaire qui assigne à chacun sa quote-part. Il n'y a guère de doctrine socialiste qui puisse se passer de faire une place au principe d'autorité pour déterminer les règles et les modalités de la répartition.

Dans notre organisation économique, c'est par des accords entre les hommes que la répartition est faite; des accords, entre des individus ou entre des groupes, fixent la rémunération des diverses sortes de travail et l'intérêt des capitaux. Il y a des offres, des demandes, et il y a un prix convenu. L'idée de contrat domine la répartition. Cependant, il y a une part faite à la détermination par voie d'autorité. Il y a un copartageant qui fixe par un acte unilatéral de volonté la quantité de biens qu'il lui faut : c'est l'Etat, en tant du moins qu'il institue l'impôt. L'Etat peut se présenter comme contractant, et c'est le cas de l'emprunt volontaire; mais il tire la majeure partie de ses recettes normales de l'impôt, et l'impôt n'est pas le contrat, mais la contrainte. En outre, l'Etat exerce une influence sur la répartition par diverses parties de la législation. La manière d'être du droit de propriété, du droit de succession, des modes d'acquérir et de disposer, agit sur les caractères économiques de la répartition. Des lois sur le maximum de l'intérêt, sur le minimum de salaire, peuvent aussi avoir des répercussions assez sensibles. La répartition n'est donc pas l'œuvre exclusive du contrat; mais le contrat y a la place la plus grande.

***

La répartition est une chose très compliquée, parce que c'est aussi une chose très compliquée que la structure économique des sociétés modernes. Il est utile de diviser le problème pour en mieux voir les données. La répartition serait sensiblement plus simple, sans l'être encore beaucoup, si l'entreprise n'était pas le mode dominant d'organisation de la production. Faisons donc tout d'abord l'hypothèse d'une société économique où la production aurait pour objet l'échange, comme dans la société moderne, mais où le personnage économique dominant serait le producteur autonome au lieu d'être l'entrepreneur, et prenons une vue générale de ce que seraient les problèmes de répartition dans une organisation économique de ce type. Le producteur autonome, si nous considérons ce type économique dans son intégrité, réunit en sa personne tous les éléments de la production; il est travailleur manuel, propriétaire foncier, capitaliste, directeur [1]. Il n'y a donc pas à s'occuper, dans l'hypothèse que nous faisons, de la division du produit entre le travailleur, le propriétaire foncier, le capitaliste et l'entrepreneur, mais seulement de sa division entre les producteurs autonomes qui résument en eux toute l'organisation de la production.

La production est un courant continu, mais ce courant est divisé en une multitude de branches distinctes. Il y a par exemple la fabrication du pain, qui a sa source dans la production du blé et qui passe par le meunier et par le boulanger avant d'aboutir au consommateur. Il y a la fabrication des chaussures, qui a sa source dans l'exploitation agricole où les animaux sont élevés et qui traverse ensuite plusieurs districts industriels. Et ainsi de suite. Tous ces courants distincts coulent parallèlement. Les divers producteurs installés sur chacun de ces courants tirent leur revenu, en définitive, de la valeur globale du produit arrivé à la dernière étape. C'est la somme globale payée par les consom-

(1) Le producteur autonome a été étudié au tome I de cet ouvrage, dans le chap. III du liv. II.

mateurs de pain qui fournit les revenus du boulanger, du meunier, du cultivateur de blé, et c'est la somme globale payée par les acheteurs de chaussures qui fournit les revenus du cordonnier, du tanneur et de l'éleveur de bétail. Les produits ont descendu le courant et la monnaie le remonte, et c'est la montée incessante de la monnaie qui permet la descente continue des produits (2). La valeur globale du produit à sa dernière étape se partage donc entre les divers échelons de producteurs entre les mains de qui la marchandise a passé successivement. A chaque échelon il y a une fraction de la valeur globale qui est répartie entre les producteurs postés à cet échelon : entre les producteurs qui forment l'échelon du boulanger, ou ceux qui forment l'échelon du meunier, et ainsi de suite.

Il ne faut pas d'ailleurs imaginer la répartition comme consistant dans un premier partage fait entre l'échelon du boulanger, celui du meunier et celui du cultivateur de blé, puis dans un second partage qui, à chaque échelon, serait fait entre tous ceux qui s'y trouvent, ou bien les boulangers, ou bien les meuniers, ou bien les cultivateurs. Les choses se passeraient alors comme si une mère de famille diligente avait à distribuer un gâteau entre ses enfants, et commençait par le couper en deux, puis en quatre, puis en huit, de façon à servir tout le monde et à faire des parts aussi égales que possible. Mais ce n'est pas ainsi que les choses se passent. Il n'y a personne pour jouer le rôle de la bonne mère de famille. Le partage ne se fait pas par en haut, mais par en bas. Chacun se sert, comme il peut et le mieux qu'il peut. Si l'on parle de la fraction de la valeur globale attribuée à l'échelon des boulangers, il faut entendre cela en ce sens que chacun des boulangers a pris et retenu ce qu'il a pu de la valeur globale payée par les consommateurs de pain, et que c'est la somme de ces gains individuels qui forme la part gardée par l'ensemble des boulangers. Il en est de même pour l'échelon des meuniers et pour celui des cultivateurs.

Chacun se fait donc sa part dans le produit global constitué par les paiements du consommateur définitif, et chacun est en lutte tout à la fois avec les concurrents placés au même échelon que lui, et avec les vendeurs ou les acheteurs placés à l'échelon qui précède et à l'échelon qui suit. Le meunier lutte contre les

(2) On lira avec profit, sur cette matière, les chap. I, II et III de l'ouvrage de J.-A. Hobson, *The industrial system, an inquiry into earned and unearned income* (Londres, 1910).

autres meuniers auxquels il dispute la clientèle; il lutte contre le cultivateur qui lui vend le blé et contre le boulanger qui lui achète la farine. Luttes économiques dont l'enjeu est la détermination du prix; prix que l'on s'efforce de faire fixer au plus bas si l'on est acheteur, au plus haut si l'on est vendeur. C'est le mécanisme du prix, tel que nous l'avons précédemment étudié, qui est en action. Chacun des producteurs vend et achète, reçoit et paie; son revenu professionnel est formé de la différence entre la somme de ses prix de vente et la somme de ses prix d'achat.

Nous avons considéré chaque branche de production comme isolée, et les producteurs dans chaque branche comme ayant à se partager le produit global formé par les paiements des derniers consommateurs : les boulangers, les meuniers et les cultivateurs de blé comme se partageant la somme totale payée par les consommateurs de pain. En réalité, les choses ne sont pas si simples, parce que les branches de la production ne sont pas séparées les unes des autres et qu'elles sont au contraire en communication constante et nécessaire. Dans l'exercice de son activité professionnelle le boulanger n'a pas besoin seulement de farine, mais d'une installation et d'un outillage; il faut qu'il paye les hommes qui construisent, fabriquent ou réparent le matériel de sa profession, de sorte que dans son prix de revient entrent des paiements faits à une autre branche de la production. Il en est de même pour le meunier et pour le cultivateur de blé. Une partie des sommes payées par les consommateurs de pain va donc à des producteurs situés le long d'autres courants de production que celui qui apporte le pain aux consommateurs. Ce qui est vrai de la production du pain l'est de la production de n'importe lequel des autres biens. La répartition des sommes payées par les consommateurs se fait en éventail; en quelque point du marché qu'elles aient été payées, ces sommes se disséminent peu à peu dans toute l'étendue de la production.

Entre tous ces producteurs situés le long des divers courants de la production, le mécanisme des prix tend à établir un équilibre. A chacun des échelons d'une branche quelconque de la production, la concurrence tend à niveler les profits : par exemple entre les boulangers, ou entre les meuniers. Si, sur un point quelconque de ce grand réseau, les profits sont à un moment donné plus grands que sur les autres points, les hommes et les capitaux s'y portent de préférence, et cet afflux a pour effet de ramener les profits vers le niveau commun. Mais cet équilibre entre les profits n'est jamais exactement établi; il est sans cesse rompu à mesure

qu'établi, parce que les conditions économiques sont perpétuellement en train de changer. Il se produit des phénomènes qui sont impliqués dans la notion générale de « rente » et que nous aurons à étudier dans les chapitres qui suivent. L'inégalité des rémunérations, pour les hommes et pour les capitaux, est de l'essence d'un monde économique à l'état de perpétuel devenir.

Tel serait, sommairement, l'aspect de la répartition si la production était toute aux mains des producteurs autonomes. Cet aspect de la répartition subsiste dans une organisation économique où domine le régime de l'entreprise. Mais le fait de l'entreprise complique les choses.

L'entrepreneur rassemble les travailleurs et les capitaux; il coordonne les éléments intellectuels et matériels de l'exploitation; il commande; il assume les risques. Son prix de revient, à la différence de celui du producteur autonome, n'est pas fait seulement des sommes qu'il doit payer pour les achats faits au dehors. Il y entre aussi des sommes à payer dans l'intérieur même de l'exploitation, à titre de salaires et à titre d'intérêts. L'entrepreneur rémunère les services du travail et du capital, et son profit est constitué par ce qui reste, une fois ces services payés. Ce qui était la part indivise du producteur autonome forme donc ici trois parts distinctes : le salaire, l'intérêt, le profit. Par quel mécanisme et selon quelles règles ces trois parts sont-elles formées ? Voilà un nouvel aspect de la répartition, et un aspect de la répartition qui, dans les ouvrages des économistes et dans les préoccupations du public, est au premier plan, parce qu'il évoque cet ensemble de problèmes économiques et moraux qu'on appelle les questions sociales.

*
* *

Pour obtenir une part, petite ou grande, des biens de ce monde il ne suffit pas d'exister. Il n'est pas non plus absolument nécessaire de fournir un travail utile ou de détenir un capital dont les services sont demandés sur le marché. Il y a d'autres moyens encore pour les hommes de se présenter au partage. Nous ne parlons pas ici de l'Etat, mais seulement des individus. On peut se faire sa part de biens par des procédés que le droit moderne réprouve, et qui consistent dans l'appropriation par la force ou par la fraude; toutes les variétés de brigandage et de vol, le chantage, l'escroquerie, l'abus de confiance. L'appropriation par la force a perdu beaucoup de son importance d'autrefois dans les

rapports entre particuliers, et ne se rencontre plus guère que dans les rapports entre Etats; mais l'appropriation par la fraude et la ruse tient une grande place. Il n'y a pas seulement les cas où la fraude est à l'état pur, mais ceux, bien plus nombreux, où elle est mêlée à des modes d'appropriation légitimes et professionnels. Dans les professions commerciales, à côté des gens qui les exercent de la façon la plus honorable et la plus scrupuleuse, il y a une frange ou une écume de « mercantis » qui sont en marge de la morale, sinon des lois; la frontière est parfois indécise et mouvante entre les habiletés permises et les ruses et tromperies illicites. Bien que l'appropriation par la force et la fraude ait une assez grande importance économique, nous ne la ferons pas entrer dans notre étude.

Nous n'y ferons pas entrer non plus les attributions de biens à titre gratuit. Il y a des quantités considérables de biens qui sont attribués sans qu'un service économique ait été fait par le bénéficiaire; c'est le cas de toutes les sommes et de tous les secours en nature dispensés par la charité privée ou par l'assistance publique. Dans nos conceptions juridiques modernes, il y a une forte tendance à considérer que l'indigence totale ou partielle donne droit à un certain minimum de biens, et les lois positives, sans toujours reconnaître un droit individuel à l'indigent, créent une obligation à la charge de l'Etat. Nous laisserons aussi de côté les attributions de biens ainsi faites.

Si l'on écarte d'une part les procédés d'acquisition illicites, d'autre part les acquisitions à titre gratuit, il reste pour les individus trois titres de perception : fournir un travail utile, détenir un capital dont les services sont demandés, assumer des risques.

*
* *

Le travail n'est un titre de perception qu'à la condition d'être utile, au sens économique de ce mot; ce n'est pas le fait d'être prêt à accomplir un travail ou de l'avoir accompli qui permet de se présenter au partage des biens, c'est le fait que ce travail ou les résultats de ce travail trouvent preneur à titre onéreux sur le marché. Le travail utile, d'ailleurs, il n'y a pas besoin de dire que ce n'est pas seulement le travail manuel; c'est aussi bien le travail intellectuel que le travail manuel, et aussi bien le travail de direction et d'organisation que le travail d'exécution (3). Ce

(3) La classification des genres de travail a été étudiée dans le t. I, liv. I, chap. II.

n'est pas non plus seulement le travail appliqué aux opérations économiques qui est un titre de perception : l'activité professionnelle, par exemple, d'un avocat ou d'un médecin est la source de gains importants sans être, par son objet, d'ordre économique. C'est la demande d'un certain genre de travail qui en fait l'utilité économique. Mais l'intensité de cette demande et le prix que les demandeurs sont disposés à payer et que le travailleur peut obtenir ne sont nullement la mesure de l'utilité sociale du travail. Il se peut que tel genre d'activité dont l'utilité sociale est éminente ne soit que faiblement rémunéré, parce que la demande en est faible, tandis qu'un genre d'activité dont l'utilité sociale est à peine perceptible obtiendra, parce qu'il répond au goût du public, une rémunération prodigieusement haute. Ce sont là deux ordres de choses qu'il ne faut pas confondre. Un pitre qui « tourne » pour un cinéma et dont les grimaces ont la faveur du public est assurément mieux payé qu'un savant qui, dans son laboratoire, découvre par un lent travail de grandes vérités.

***

Détenir un capital dont les services sont demandés est un autre titre de perception qui permet d'obtenir une part des biens produits. Le capital doit être entendu comme comprenant la terre, ainsi que cela a été expliqué précédemment [4]. Mais le capital est envisagé ici sous un autre aspect que dans l'étude de la production. Dans l'étude de la production, le capital est envisagé comme bien; ici il est envisagé comme droit; la notion du capital, envisagée sous cet aspect, est plus large que sous l'aspect de bien, et cela aux deux points de vue suivants :

1° Dans l'étude de la production, le capital n'est considéré que dans son rôle de facteur de la production. Dans l'étude de la répartition, nous pouvons avoir affaire à des capitaux qui ne sont pas des facteurs de la production. La différence est la même que pour le travail. Le travail n'est étudié dans la production qu'autant qu'il est engagé dans les opérations proprement économiques, la production ou la circulation, mais il vient au partage du produit, à quelque chose qu'il ait été appliqué, par cela seul qu'il s'agit d'un genre de travail pour lequel il y a une demande sur le marché. De même il y a des capitaux dont les services sont demandés et rémunérés sans être appliqués à des opérations proprement économiques. Un parc et un château ont une valeur locative et peuvent être donnés à bail par leur propriétaire; ce n'est pas un capital d'entreprise, mais c'est un capital lucratif.

2° Dans l'étude de la production, il n'y a lieu de considérer le capital qu'en tant qu'il consiste en biens matériels : c'est une terre, une usine, des machines, des docks, des marchandises, etc. Dans l'ordre de la répartition, le capital étant envisagé comme droit et non pas comme bien, il y a des capitaux immatériels. Une étude de notaire ou une étude d'avoué est un capital; la créance du prêteur d'argent contre l'emprunteur, Etat ou particulier, est un capital [5].

Le capital ne produit pas nécessairement un revenu. Il y a des capitaux non productifs de revenu parce que tout placement ne réussit pas, qu'il y a des risques, qu'il se peut que le capital placé ne donne pas l'intérêt espéré, qu'il se peut même qu'au lieu d'être la source d'un revenu, il soit, en totalité ou en partie, perdu pour son propriétaire. Il y a aussi des capitaux qui, par la volonté même du propriétaire, ne sont pas affectés à un usage lucratif. Une maison habitée par le propriétaire même, un parc dont il jouit, une collection de tableaux ou de meubles, ne donnent pas de revenu; un domaine agricole, une maison de rapport, un titre de rente, en donnent un. Cependant les uns et les autres sont considérés comme des capitaux : le propriétaire qui transforme un champ en jardin d'agrément ou qui habite sa maison au lieu de la donner à bail ne diminue pas son capital; de même l'amateur d'art qui place son argent en tableaux au lieu de le placer en titres de rente. Sans doute, en un certain sens, on pourrait dire que tout capital est productif de revenu, en considérant comme revenu l'utilité que procure la possession du capital. Un château, un parc, une galerie de tableaux, une bibliothèque garnie de bons livres donnent à leurs propriétaires des agréments variés; une réserve d'or dans un coffre-fort donne le sentiment de sécurité attaché à la possession d'un capital immédiatement disponible et liquide. Mais la pratique économique sait bien faire la différence entre le capital qui produit un revenu consistant en biens qui viennent s'ajouter au patrimoine antérieur, et celui qui produit seulement de l'utilité [6].

(4) T. I, liv. II, chap. II.

(5) Sur la notion du capital comme droit, consulter un intéressant article de M. Chatelain, *De l'évaluation du capital national* (*Revue d'économie politique*, 1907).

(6) Le droit fiscal assimile dans certains cas l'usage personnel que le

La plupart des capitaux, en fait, sont productifs de revenus. Il y en a qui donnent un revenu en quelque sorte naturellement, le travail étant ou n'étant pas, selon les cas, une condition de la production du revenu. Exemples : les fruits d'un arbre, le croît des animaux, les produits spontanés ou non du sol. C'est vraisemblablement l'exploitation agricole ou forestière qui a formé dans l'esprit des hommes les notions de capital et de revenu. Une machine débitant des produits, métier à filer ou à tisser par exemple, éveille la même idée d'une richesse durable produisant une richesse renouvelée. Il y a d'autres capitaux qui ne donnent un revenu que par le jeu des contrats dont ils sont l'objet, et cela est très fréquent dans une organisation économique fondée sur l'échange : une maison donnée à bail, une exploitation commerciale qui se borne à acheter pour revendre, une somme d'argent prêtée à intérêt, sont productives de revenu par le jeu des contrats.

Un capital peut être une source d'accroissement du patrimoine sans donner ce flux régulier de biens nouveaux qu'on appelle le revenu : il l'est par l'accroissement de sa valeur d'échange. Des fortunes se font par la spéculation sur les terrains à bâtir, ou par des collections d'art diligemment formées et vendues en temps opportun. Tout capital, productif ou non de revenu, offre l'occasion d'un gain de cette nature, comme aussi d'ailleurs d'une perte, car il se perd à ce jeu beaucoup d'argent. Il n'y a guère de placement où la considération du gain éventuel en valeur d'échange ne soit envisagée. Pour certains genres de capitaux, les chances de plus-value, sur une longue période de temps, sont très grandes et deviennent une quasi-certitude; c'est le cas de la propriété foncière (voir *infra*, chap. II).

* * *

Assumer le risque des opérations économiques est encore une façon d'obtenir une part du produit. C'est que le risque joue un grand rôle dans le monde, et surtout dans un monde où les producteurs et les consommateurs sont séparés les uns des autres et le plus souvent ne se connaissent pas, où les producteur travaillent pour satisfaire des besoins qui ne peuvent être qu'évalués à l'avance, et où un long espace de temps, en bien des cas, se place

capitaliste peut faire de son capital à la perception d'un revenu. Par exemple le propriétaire qui habite sa propre maison devra en faire entrer la valeur locative dans son revenu global.

entre le moment où la production commence d'être entreprise et celui où les biens produits seront aux mains des consommateurs. Les fluctuations des besoins, des approvisionnements et des prix font de l'activité économique comme une mer pleine de périls. C'est une des fonctions de l'entrepreneur que d'assumer les risques; certains auteurs, même, en font sa fonction exclusive. Le fait du risque assumé a sa contre-partie dans le profit espéré. Le profit d'entreprise, comme nous le verrons (*infra*, chap. IV) est une chose complexe et dont le risque couru est un élément important.

Assumer le risque des opérations économiques suppose qu'on a quelque chose à risquer; ce qu'on risque dans les affaires, c'est un capital. La possession d'un capital, soit qu'on le possède en propre, soit qu'on en ait obtenu d'un tiers, par contrat, la disposition, est donc la condition nécessaire à remplir pour prendre part au jeu des affaires. Jeu non pas de hasard, mais de prudence et d'audace, qui requiert de grandes qualités d'esprit, au moins de qui veut le jouer avec quelque ampleur. Mais, eût-on toutes les qualités d'esprit requises, il faut avoir quelque chose à miser. Il y a donc un lien étroit entre nos deux derniers titres de perception, le capital et le risque [7].

* * *

La théorie de la répartition, en tant qu'elle est fondée sur la distinction faite entre les facteurs de la production et qu'elle a pour objet d'exposer comment le produit se partage entre ces facteurs, est généralement présentée d'une façon qui prête à la critique. La part de chacun des ayants droit dans le produit est étudiée comme s'il était seul. Il y a une théorie séparée du salaire, une théorie séparée de l'intérêt du capital mobilier, une théorie séparée du revenu foncier, une théorie séparée du profit d'entreprise. Dans l'exposé de chacune de ces théories, il semble que l'on veuille ignorer que l'ayant droit n'est pas seul à venir au partage du produit, qu'il a des copartageants dont chacun entre en lutte avec lui et avec tous les autres.

Sans doute c'est une nécessité de la technique pédagogique que de diviser pour exposer. Mais la nécessité de diviser ne doit pas faire oublier les relations que chacune des parties artificiellement

(7) On a fait remarquer au tome I, liv. II, chap. III, l'importance économique des sociétés dites de capitaux, qui permettent de dissocier la fonction de capitaliste et celle d'entrepreneur.

faites soutient avec l'ensemble. Présenter comme entièrement séparées l'une de l'autre une théorie du salaire, une théorie de l'intérêt, un théorie du revenu foncier, une théorie du profit, cela conduit à des conclusions inexactes et même contradictoires. En effet, chacun des ayants droit, lorsque sa rémunération est étudiée à part des autres, apparaît comme l'élément actif de la répartition du produit, et, sa rémunération une fois déterminée, les autres ne sont plus que des restes. Si l'on commence par étudier le salaire, l'intérêt et le profit sont des restes; si l'on commence par étudier l'intérêt, c'est le salaire et le profit qui sont réduits à cette position de restes; et ainsi de suite. C'est assurément une méthode décevante et qui renferme un principe de contradiction que celle qui, successivement, considère chacune des parts à déterminer comme étant le reste des autres. Et cela n'est pas en accord avec la réalité économique.

En fait, la part d'aucun des ayants droit ne peut être considérée comme un reste. Il y en a une qui l'est en apparence, mais en apparence seulement : c'est le profit d'entreprise. L'entrepreneur, dans le type classique de l'entreprise individuelle, paie le salaire, l'intérêt du capital emprunté, le revenu du sol et des bâtiments loués, et il garde pour lui le reste, s'il y en a un. Mais cette façon de présenter les choses ne peut être acceptée que comme une première approximation. L'entrepreneur n'est pas du tout ce personnage passif qui se contenterait de ramasser les miettes du festin et de manger ce dont les autres n'ont pas voulu. Il se fait sa part, et cette part est généralement la meilleure. S'il achète les services du travail, du capital mobilier, de la terre, c'est en les payant le moins cher possible, et par conséquent en retenant pour lui le plus possible du produit à partager. Sa part ne serait vraiment un résidu que si le salaire, l'intérêt du capital mobilier et le revenu foncier étaient rigoureusement déterminés par des lois économiques impératives dont l'entrepreneur n'aurait qu'à subir l'application. Mais ce n'est pas ainsi, comme nous le verrons, que les choses se passent.

Les divers ayants droit, le salarié, le capitaliste, le propriétaire foncier, l'entrepreneur, sont en lutte les uns avec les autres pour le partage du produit. Il est impossible de rien comprendre à la répartition si l'on ne se fait pas une idée d'ensemble des conditions de cette lutte. C'est une lutte pour des prix à fixer, car les diverses sortes de travail, les diverses sortes de capital mobilier, les diverses sortes de capital foncier, se présentent sur le marché comme des marchandises offertes et demandées. Le salaire, l'intérêt, le revenu foncier sont des prix d'achat et de vente; des hommes vendent les services de leur travail, de leur capital mobilier ou de leur capital foncier, que d'autres hommes achètent. En dehors de l'entreprise individuelle, dans ces entreprises sociétaires où la fonction de capitaliste et la fonction d'organisateur sont séparées l'une de l'autre, l'habileté organisatrice se comporte aussi comme une marchandise offerte et demandée sur le marché.

Que la théorie de la répartition soit comprise dans la théorie des prix, cela est de nature à faire croire que la part de chacun des ayants droit est déterminée rigoureusement par le jeu d'un mécanisme automatique. Cela pourtant ne peut pas être considéré comme exact. Il y a déjà, pour ce qui est du prix des marchandises en général, une certaine marge d'indétermination [8]. La marge est ici bien plus ample, si ample que les déductions tirées de la théorie générale des prix ne peuvent pas être correctement appliquées. Le travail, le capital, la terre, l'habileté organisatrice se comportent à certains égards comme des marchandises, mais à certains égards aussi elles en diffèrent; si ce sont des marchandises, ce ne sont pas des marchandises comme les autres. Les marchandises sont produites pour la vente, et dans un régime de concurrence la production en est poussée jusqu'au point où le prix de vente est égal au coût de production, de sorte que, sur une période de temps assez longue pour que les fluctuations accidentelles se compensent les unes les autres, le coût de production limite le prix de vente. C'est la pièce principale du mécanisme par le jeu duquel les prix sont déterminés. Mais les facteurs de la production ne peuvent pas être considérés comme des marchandises produites pour la vente, et le mécanisme ordinaire ne joue pas, ou ne joue qu'imparfaitement. Il y a pour chacun d'eux un minimum de rémunération nécessaire, une sorte de minimum de subsistance; mais, dans les conditions actuelles de la production, le prélèvement par chacun de ce minimum n'absorbe pas tout le produit disponible; il y a un surplus à partager. Le partage de ce surplus se fait selon l'état des forces économiques en présence. Il est donc indispensable, toutes les fois que l'on veut raisonner sur des questions de répartition, de prendre une vue générale de l'état des forces économiques qui sont dans chaque camp, dans le camp des travailleurs salariés, dans celui des capitalistes, dans celui des propriétaires du sol et dans celui des entrepreneurs.

(8) Cf. t. I, liv. III, chap. v.

CHAPITRE II

LE REVENU DU TRAVAIL

SECTION I

§ 1. — Les modalités générales de la rémunération du travail.

Nous parlerons ici du travail dans l'acception la plus générale du mot, sans nous attacher à l'extrême diversité des occupations professionnelles. Le travail en général, c'est une pure abstraction; ce qui est offert et demandé sur le marché, ce n'est pas du travail en général, mais du travail d'une espèce déterminée, travail de terrassier, d'électricien, de comptable, d'ingénieur, etc. Cependant il est légitime, à titre de première approximation, de parler du travail en général et de rechercher les faits essentiels qui déterminent le prix du travail. Nous verrons ensuite pourquoi il y a, d'un genre de travail à un autre, des différences de salaire. Il y a deux formes bien distinctes de rémunération du travail, et cette dualité correspond à celle des situations économiques. Le producteur autonome et l'entrepreneur ne vendent pas leur travail, ils vendent le produit de l'exploitation dont ils sont les maîtres; la rémunération de leur travail prend la forme de profit. Pour le plus grand nombre des hommes, il n'en est pas ainsi; ils vendent leur travail. C'est seulement cette seconde forme de rémunération que nous aurons à étudier dans ce chapitre.

Parmi les hommes qui vendent leur travail, il y en a qui le vendent au public, au consommateur. C'est le cas, par exemple, des professions dites libérales : le médecin, l'avocat, l'officier ministériel, l'expert-conseil, vendent au public leurs services professionnels. D'autres, et c'est le cas de beaucoup le plus fréquent, vendent leur travail à une entreprise : l'ingénieur au service d'une société, le contremaître, l'employé de commerce, l'ouvrier, vendent leur travail dans ces conditions. L'entreprise, de son côté, vend au public, soit les biens produits par ce travail, soit

ce travail même (par exemple, l'entreprise de plomberie qui envoie un ouvrier faire une réparation chez le client); mais la vente de travail faite par le travailleur à l'entreprise qui l'emploie, et la vente du produit ou du service par l'entreprise au public, sont deux opérations différentes.

La rémunération du travail vendu soit au public, soit à une entreprise, reçoit diverses appellations : honoraires, commissions, traitements, appointements, gages, salaires. Le terme le plus général est celui de salaire qui englobe tous les autres et qu'il conviendrait d'employer seul si cela ne se heurtait à des habitudes reçues. Il y a une grande diversité de conditions sociales parmi les gens qui reçoivent un salaire, mais l'opération économique est toujours la même : c'est une vente de travail.

L'idée que le travail se vend et s'achète, que par conséquent il se comporte dans l'échange comme une marchandise, est depuis longtemps familière aux économistes. Elle exprime un fait inhérent à toute organisation de la production fondée sur l'entreprise et sur l'échange, et elle n'exprime rien de plus que ce fait. Si elle a choqué et choque encore quelques personnes, c'est probablement parce que celles-ci lui donnent un sens plus étendu que celui qu'elle a en réalité. Les hommes vendent leur travail; il y a donc une offre de chaque genre de travail et une demande, et il y a un prix du travail qui dépend de la puissance économique des vendeurs et des acheteurs et des conditions où le marché se trouve. Cela ne veut pas dire que l'homme lui-même est une marchandise, et moins encore qu'il doit être traité comme tel. Cela ne veut pas dire non plus que le travail est une marchandise entièrement pareille aux autres; nous aurons l'occasion de montrer que le travail, en tant que marchandise, a des caractères particuliers qui ont une influence sur la détermination de son prix. Mais les services de l'homme sont offerts et demandés comme le sont les marchandises; il y a un marché pour ces services comme il y en a un pour les marchandises; il y a un prix pour ces services comme il y en a un pour les marchandises, et il est de la nature des choses que, dans un monde fondé sur l'échange, ce prix varie avec les conditions de l'offre et de la demande. Ce sont là des évidences, et c'est là tout ce que signifie la formule que le travail est une marchandise.

Le salaire consiste, dans la plupart des cas, en une somme d'argent. Il y a cependant des salaires en nature : les domestiques, certaines catégories d'employés ou d'ouvriers, reçoivent le logement et la nourriture, ou l'un des deux; les ouvriers des mi-

nes de charbon reçoivent pour leur usage une certaine quantité de charbon; les ouvriers boulangers, une certaine quantité de pain. Dans diverses circonstances, le salaire en nature a donné lieu à des abus, et il y a en cette matière des interventions législatives.

§ 2. — Les modes de rémunération du travail dans l'entreprise. Salaire au temps; salaire aux pièces; primes. Les échelles mobiles de salaires. Les salaires collectifs.

Si nous nous attachons maintenant au travail en tant qu'il est vendu, non pas directement par le travailleur au public, mais à une entreprise, nous trouvons une assez grande variété dans les modes de rémunération. La base convenue pour le calcul de la rémunération peut être le temps passé au travail; ce peut être aussi la quantité ou la qualité, ou les deux à la fois, du produit obtenu par le travail : par exemple un ouvrier agricole sera payé tant par quintal de betteraves arrachées, ou un maçon tant par rangée de briques posées dans un mur en construction, ou un journaliste tant la ligne, ou l'auteur d'un article de revue tant la feuille. La rémunération à raison du temps passé et la rémunération à raison de la production faite sont les deux bases de calcul le plus fréquemment employées. Une autre base de calcul est parfois employée, mais assez rarement aujourd'hui : le salaire varie en fonction du prix de vente du produit. Enfin il se peut que la rémunération consiste, au moins en partie, dans un partage des bénéfices de l'entreprise. Nous étudierons dans ce paragraphe les trois premiers modes de rémunération : salaire à raison du temps passé au travail, salaire à raison de la production faite, salaire à raison du prix de vente. La participation aux bénéfices fera l'objet du paragraphe suivant (1).

(1) Sur la théorie générale du salaire et les modalités pratiques du salaire on pourra consulter les ouvrages suivants : P. Beauregard, *Essai sur la théorie du salaire; la main-d'œuvre et son prix* (1887); Schloss, *Les modes de rémunération du travail* (traduction française, 1902); Cornélissen, *Théorie du salaire et du travail salarié* (1908); Moore, *Laws of wages* (New-York; 1910). Le mouvement qui s'est produit depuis les dernières années du XIXe siècle sur les idées d'organisation rationnelle du travail a eu des répercussions sur les théories du salaire : Taylor, *La direction des ateliers* (traduction française, nouveau tirage, 1919); Thompson, *Scientific management* (Londres, 1914); Drury, *Scientific management, a history and criticism* (New-York, 1910); Bayle, *Les salaires ouvriers et la richesse nationale* (nouveau tirage, 1919); H. Gantt, *Travail, salaires et bénéfices* (traduction française, 1921); Angles, *Les salaires avec primes et le taylorisme* (1925).

Dans le travail au temps, le salaire est déterminé par le temps passé au travail; dans le travail aux pièces ou à la tâche (nous prenons les deux expressions comme synonymes), le salaire est déterminé par ce qu'on peut appeler les résultats immédiats du travail, c'est-à-dire la quantité de l'ouvrage fait, ou sa qualité, ou les deux ensemble. Dans le cas du salaire aux pièces, la base de la tarification change avec la nature du travail : ce sera, dans un tissage, le mètre d'étoffe; dans une tannerie, la cuvée; dans une boulangerie, la fournée; dans un travail de terrassement, le mètre cube de terre enlevée ou transportée; etc... Entre le salaire au temps et le salaire aux pièces, il y a ceci de commun que le travail est vendu pour un prix fait, qui ne dépend pas d'événements futurs et incertains. Il en est autrement dans le cas où le salaire dépend du prix de vente du produit et dans celui où il dépend du bénéfice de l'entreprise. Que le travail soit habituellement vendu pour un prix fait, c'est une circonstance qui ne lui est point propre; les marchandises se vendent dans les mêmes conditions : non seulement les biens de consommation, mais les biens de production; il n'est pas dans les usages qu'un constructeur de machines vende sa machine pour un prix qui dépendrait du prix que l'agriculteur, ou le filateur, ou le tisseur, ou le fabricant de chaussures, qui la lui achètent, obtiennent pour leurs propres produits, ou des bénéfices qu'ils réalisent dans leurs entreprises.

Le salaire à la tâche est certainement un mode plus précis de rémunération que le salaire au temps; c'est le moyen le plus simple et le plus efficace de graduer la rémunération d'après les efforts accomplis et les résultats obtenus, et de provoquer une activité professionnelle soutenue avec une surveillance réduite. Il n'est cependant entré dans la pratique industrielle que postérieurement au travail au temps. En France, par exemple, il apparaît d'abord dans les industries minières et métallurgiques, et cela seulement au cours de la période 1840-1850. A la fin de XIXe siècle en France, d'après une enquête officielle faite en 1891, dans la grande et la moyenne industrie les proportions respectives du salaire au temps et du salaire à la tâche étaient de 57 p. 100 et de 43 p. 100. Aucune donnée précise, depuis lors, ne permet de dire si ces proportions ont changé et dans quel sens.

Il y a des travaux qui ne peuvent être rémunérés que d'après le temps passé au travail : tous les travaux, par exemple, où le salarié n'est pas affecté à une tâche rigoureusement définie, mais vaque à diverses besognes selon les nécessités de l'exploitation.

Le domestique ou la servante de ferme ne peuvent pas, sauf en certains cas pour des besognes bien définies, être payés à la tâche; le garçon de magasin ou de bureau pas davantage. Par contre, toutes les fois que le salarié travaille à son propre domicile, le salaire ne peut avoir pour base que la tâche faite.

L'opposition entre salaire au temps et salaire à la tâche est, dans la pratique, moins absolue qu'il ne paraît tout d'abord, en ce sens que le salaire tient compte, en fait, à la fois du temps passé au travail et du résultat du travail. Chez le payeur de salaire, le salaire au temps ne va pas sans la notion, explicite ou non, d'une certaine quantité de travail à fournir par le salarié dans l'unité de temps; l'entrepreneur qui paie au temps ne garde que les ouvriers accomplissant ce qu'il considère comme la quantité normale de travail. A l'inverse, les bases de tarification adoptées pour le salaire à la tâche se trouvent, par le marchandage entre le salariant et le salarié, établies de façon que l'ouvrier moyen réalise un gain quotidien à peu près correspondant à ce qui est considéré, eu égard à l'époque, au lieu et à la profession, comme le salaire normal de la journée de travail. Il y a réaction incessante de chacun des deux modes de salaire sur l'autre et une sorte de pénétration réciproque. En pratique, le temps et la production sont complémentaires; quand le temps est l'élément principal, la production entre dans le calcul du salaire comme élément secondaire, et inversement.

Les deux modes de salaire n'apparaissent pas sous le même aspect, selon qu'on les considère du point de vue patronal ou du point de vue ouvrier. Du point de vue patronal, le salaire à la tâche est, en général, nettement préféré; il est stimulateur; il simplifie la surveillance, en ce sens qu'il la reporte du travail en cours d'exécution sur le produit du travail, dont il est nécessaire de vérifier la qualité. Cependant, pour le patron lui-même, le salaire à la tâche n'est pas sans inconvénients; le risque, c'est le travail hâtif, peu soigné, contre quoi la surveillance organisée à la réception n'est pas toujours une garantie sûre. Pour les travaux de luxe, pour les travaux faits sur des matières de haut prix, pour tout ce qui réclame un soin minutieux, le salaire au temps, même du point de vue patronal, peut être tenu pour préférable.

Du point de vué ouvrier, on trouve diverses critiques formulées contre le travail à la tâche par les syndicats ouvriers. Voici les principales.

On dit que le salaire à la tâche pousse l'ouvrier au surmenage.

On dit aussi qu'il développe l'égoïsme chez les travailleurs, parce qu'il donne à chacun un intérêt à accroître son effort personnel, sentiment particulariste qui va à l'encontre de la solidarité de classe. Puis le salaire à la tâche n'est pas égalitaire : il donne aux bons travailleurs l'occasion et la tentation de se mettre à part des autres, d'opposer leur type de travail au type plus bas de la masse, de nuire par là aux compagnons moins énergiques et moins habiles. Le bon ouvrier, stimulé par le salaire à la tâche à fournir beaucoup de travail, prendrait aux autres leur part; la besogne de plus qu'il a faite, c'est autant de moins pour les autres; il volerait en quelque sorte le travail d'autrui.

Il faut mettre à part le grief de surmenage, qui peut, en certains cas, s'appuyer sur des faits, mais qui ne saurait être généralisé. Evidemment, tout mode de rémunération qui pousse à une plus grande intensité de l'effort porte en soi le risque de surmenage, de même que tout mode de rémunération fondé sur le temps passé au travail porte le risque de nonchalance et de paresse : éventualités opposées, dont il serait difficile de dire, en les considérant au point de vue de l'intérêt collectif, quelle est la plus redoutable. Le risque de surmenage impliqué dans le salaire à la tâche peut être efficacement combattu par l'effort des organisations ouvrières ou de la loi pour diminuer la durée du travail quotidien.

Quant aux autres griefs, ils reflètent des conceptions qui ont cours dans les milieux ouvriers et dont la plus curieuse, encore qu'elle soit assez difficile à démêler, est celle d'une sorte de fonds de travail, d'une grandeur donnée, que les travailleurs auraient à se partager : conception dont il est vrai que diverses circonstances de la vie ouvrière peuvent expliquer la formation.

Si nous considérons le salaire à la tâche en faisant abstraction des préférences ouvrières ou patronales, en tant que mécanisme économique, son effet essentiel est d'accroître l'intensité du travail; pour autant que l'effort accru ne va pas jusqu'au surmenage, cela est certainement un résultat avantageux pour la communauté; un travail plus intense, c'est une meilleure utilisation des forces productives. Mais au lieu de dire que c'est l'effet essentiel du travail à la tâche, il serait plus vrai de dire que cela devrait l'être et ne l'est pas toujours, et même dans beaucoup de cas ne l'est pas. Au témoignage de bons connaisseurs de la vie ouvrière (2), le salaire aux pièces est souvent pratiqué d'après de

(2) Notamment Taylor, *op. cit.*; cf. Drury et Thompson, *op. cit.*

mauvaises méthodes. La tarification de l'unité de travail est établie sur des bases empiriques, l'employeur ne sachant pas exactement ce que devrait être le rendement normal du travail horaire ou quotidien. Si le rendement, par l'effet stimulant du travail aux pièces, s'accroît plus que l'employeur n'avait prévu, celui-ci réduit le taux unitaire, de sorte que les efforts supplémentaires fournis par l'ouvrier n'aboutissent qu'à faire estimer son travail plus bas, toutes autres choses égales. C'est ainsi que le travail aux pièces engendre des contestations, du découragement, qu'il entraîne un gaspillage de travail à peu près égal à celui du salaire au temps, et l'on peut penser qu'établi par de meilleures méthodes il ne rencontrerait plus des résistances ouvrières aussi tenaces.

Dans les modes modernes du salaire, les primes tiennent une place importante et qui va grandissant. La prime suppose un salaire de base auquel elle vient s'ajouter à titre de supplément. Le salaire de base peut être un tarif au temps ou un tarif aux pièces. L'objet de la prime est de stimuler le travailleur, d'obtenir de lui telle manière d'être ou de travailler que l'employeur estime utile aux intérêts de la maison. Il y a une grande variété de primes; voici les principales :

a) Primes à la production. Le salaire de base étant exprimé par *a* pour 100 objets fabriqués dans l'unité de temps, les objets fabriqués en plus seront payés à raison de $a + b$.

b) Primes à la rapidité : la tâche normale par jour ou par heure étant déterminée, l'ouvrier qui accomplit cette tâche en moins de temps que le temps fixé reçoit un salaire additionnel.

c) Primes à la qualité. Dans les maisons qui ont une marque connue et dont la bonne qualité du produit assure la réputation, il peut y avoir intérêt à pratiquer cette sorte de prime. S'il s'agit non d'un produit, mais d'un service, la prime à la qualité prendra la forme, par exemple, d'une prime à l'exactitude (dans un service de transport).

d) Primes à l'économie. Employer les matières premières (coton, laine, etc...) ou auxiliaires (charbon, huile, etc...), de façon à éviter le gaspillage et à diminuer les déchets, tel est l'objet de ces primes. Elles sont souvent le correctif nécessaire du salaire aux pièces, qui pousse à un travail hâtif et sans souci du gaspillage.

e) Primes à l'invention. Des primes peuvent être promises aux ouvriers qui trouvent des perfectionnements aux méthodes existantes ou qui inventent des méthodes nouvelles.

f) Primes à l'ancienneté. Leur objet est d'attacher le personnel à l'établissement et d'en assurer la stabilité.

Les primes peuvent être proportionnelles au résultat obtenu; elles peuvent être progressives (la prime croît plus vite que le supplément de produit obtenu); elles peuvent être dégressives. Il y a place ici pour les modalités les plus variées.

Le salaire moderne tend à prendre un caractère complexe. Des modes de salaires usités dans la première moitié du XIXe siècle aux modes contemporains, il y a une grande différence. Une discussion plus serrée des conditions du contrat détermine une équivalence plus exacte du travail fourni et du prix payé. L'organisation ouvrière sous la forme du syndicat fait de la détermination du salaire et des conditions du travail une convention effectivement débattue de part et d'autre, au lieu d'un fait réglé par la coutume ou par la volonté prépondérante de l'employeur. Dans les formes les plus récentes du salaire, il y a trois éléments à distinguer : un salaire minimum; un tarif aux pièces qui permet au bon ouvrier de gagner plus que ce minimum; un système de primes ou bonis pour stimuler la production ou, d'une façon plus générale, les qualités que l'employeur a intérêt à développer chez le salarié. Il y a souvent des tarifs spéciaux pour les heures supplémentaires et pour les heures de nuit.

Le taylorisme a introduit un élément nouveau dans la question du salaire. Le principe fondamental du taylorisme est la détermination scientifique du temps nécessaire à l'exécution de chaque travail. Cette détermination donne au salaire une base plus précise. Au lieu que le salaire de base soit fixé selon une appréciation grossière et souvent arbitraire de la tâche normale, il l'est selon des données rigoureuses que fournit la détermination des temps (3).

Le salaire est essentiellement la rémunération du travail et par conséquent dépend de la nature, de la qualité et de la quantité du travail fourni. Toutefois d'autres considérations peuvent, dans une certaine mesure, intervenir, notamment celle des charges de famille. Le système des allocations familiales, c'est-à-dire de suppléments qui s'ajoutent aux salaires et

(3) Le *Bulletin de la Statistique générale de la France* a publié deux intéressantes études sur les modes d'établissement des salaires. La première fait partie d'un article intitulé *Nouvelles méthodes d'organisation des ateliers* (*Bull. stat. gén. Fr.*, 1920-21, p. 259). La seconde a pour titre *Application des tarifs à prime dans l'industrie* (*Bull. stat. gén. Fr.*, 1923-24, p. 196).

qui sont calculés à raison du nombre des enfants, a pris en France un assez grand développement; la basse natalité française éveille l'intérêt sur toutes les institutions qui peuvent donner quelque encouragement aux familles nombreuses ou même seulement normales. Pour éviter que l'employeur, si vient à se généraliser la pratique des allocations familiales, n'ait intérêt à accroître la proportion des célibataires ou des ménages sans enfants dans son personnel, des groupements d'industriels ont eu l'heureuse pensée de créer des caisses de compensation dont l'objet est d'égaliser entre les adhérents les charges des allocations. L'Etat a introduit dans les services publics le système des allocations familiales et l'a rendu obligatoire dans les entreprises adjudicataires de marchés de travaux publics (loi du 19 déc. 1922) (4).

Il y a aussi quelques cas de salaire fixés à raison du prix de vente du produit. Ce système, dit des échelles mobiles de salaires, a eu une certaine vogue en Angleterre dans le dernier quart du XIXe siècle; il y a été appliqué dans quelques entreprises minières et métallurgiques. Mais les organisations ouvrières y ont vite renoncé, parce qu'elles l'ont jugé défavorable aux intérêts des salariés. La conception à laquelle elles sont maintenant attachées, c'est celle d'un minimum de salaire fondé sur le niveau de bien-être et de besoins atteint par les salariés, de sorte que ce n'est pas le salaire qui doit se régler sur le prix de vente, mais ce serait plutôt l'inverse; le salaire, disent les syndicats, doit être considéré comme un élément incompressible du prix de revient et ne doit pas subir les effets des variations qui surviennent dans le prix de vente (5).

Aux époques où le coût de la vie est sujet à de grandes variations, ce qui est le cas actuellement, on voit apparaître l'idée de faire varier le salaire avec le coût de la vie. Les allocations de cherté de vie, considérées comme provisoires, sont une application de cette idée. Il y a aussi, dans les pays à monnaie instable, des échelles mobiles de salaires calculées non plus sur le prix de vente des produits de l'entreprise, mais sur le coût de la vie.

(4) Le *Bulletin du ministère du Travail* publie tous les ans, depuis 1920, des renseignements sur les allocations familiales et sur les caisses de compensation. On pourra consulter, sur les allocations familiales : Etienne Villey, *L'organisation professionnelle des employeurs dans l'industrie française* (1923); Jacob, *Le salaire et la famille* (thèse, Paris, 1924).

(5) Sur les échelles mobiles de salaires, on consultera : Bureau, *L'association de l'ouvrier aux profits du patron et la participation aux bénéfices* (1898); Raynaud, *Vers le salaire minimum* (1913); Olphe-Galliard, *Les échelles mobiles de salaires* (*Revue d'économie politique*, 1911).

Le salaire est, en règle, payé par l'employeur. Il y a pourtant des cas où il est payé, en partie ou en totalité, par le public; c'est le salaire payé sous la forme du pourboire. Le pourboire, qui a été à l'origine une gratification volontaire du client et, par définition, une chose dont le gratifié pourrait se passer, est devenu dans certaines professions un élément normal du salaire, parfois même tout le salaire. L'usage l'a rendu obligatoire pour le client et a même institué des sortes de tarifs; pour celui qui le reçoit, c'est une ressource sur quoi il compte et qui contribue à fixer son niveau de vie. C'est un salaire qui, au lieu d'être payé par l'entrepreneur, l'est directement par le public.

Bien que le salaire soit toujours, en fin de compte, payé à un individu, il peut être calculé à raison du travail d'un groupe. Les modes d'organisation du travail par équipes offrent de ces exemples de salaires collectifs qui peuvent, comme les salaires individuels, être des salaires au temps ou à la tâche, comporter ou non des primes. Le travail par équipes étant fréquent, le salaire collectif l'est aussi, bien qu'il n'en soit pas la conséquence nécessaire, car le travail par équipes peut coïncider avec le salaire individuel. Le salaire collectif présente des difficultés particulières qui tiennent à la répartition de la rémunération globale entre les membres de l'équipe.

§ 3. — La participation du personnel aux bénéfices de l'entreprise. La participation au capital; les actions de travail.

La rémunération du travail au moyen d'une participation aux bénéfices de l'entreprise est communément pratiquée à l'égard du haut personnel, et cela est naturel et nécessaire, puisque ce haut personnel participe au travail de direction et par là influe directement sur le montant des bénéfices. Employés supérieurs, directeurs de sociétés anonymes, ont en général une rémunération composée de deux éléments : un traitement annuel ou mensuel fixe, une part dans les bénéfices de l'entreprise. Il est logique que, remplissant, soit en totalité, soit en partie, la fonction propre de l'entrepreneur, les salariés de cette catégorie soient rémunérés, comme l'entrepreneur, par le profit qui est un gain essentiellement aléatoire; le risque est le contrepoids nécessaire du droit de commander et d'organiser.

La participation de l'ensemble du personnel ou d'une fraction importante du personnel de l'entreprise aux bénéfices est au contraire une pratique extrêmement peu répandue, que l'on ne ren-

contre qu'à l'état sporadique. Il y a une forme d'exploitation agricole qui implique une sorte de participation aux bénéfices et aux pertes : c'est le métayage [6], mode d'exploitation traditionnel et qui d'ailleurs est plutôt en recul qu'en progrès. Mais dans le reste des exploitations agricoles, dans les exploitations industrielles et commerciales, la participation de l'ensemble du personnel aux bénéfices est quasi inexistante. C'est une de ces institutions qui tiennent beaucoup plus de place dans l'idéologie que dans la vie.

En ce qui concerne la France, on cite généralement comme ayant le premier institué pour son personnel la participation aux bénéfices un entrepreneur parisien de peinture en bâtiments, nommé Leclaire, en 1842. Il serait difficile d'affirmer que cette expérience a été vraiment la première, mais c'est elle du moins qui a fixé l'attention du public, et depuis ce temps la participation aux bénéfices est entrée dans les discussions des économistes.

En fait, la participation aux bénéfices n'a point pour objet de remplacer par une rémunération aléatoire le salaire des ouvriers ou employés ordinaires de l'entreprise. Ceux-ci continuent à toucher leur salaire, par semaine, par quinzaine ou par mois, au taux habituel de la profession; en fin d'année, s'il y a un profit net, ils en ont une part déterminée par la convention qui est intervenue entre eux et l'entrepreneur. C'est un supplément de salaire, un sursalaire à caractère aléatoire. Il ne faut pas confondre la participation aux bénéfices avec les gratifications, purement facultatives, que le patron distribue à certaines catégories de personnel quand les affaires ont été bonnes. La gratification est bénévole; la participation est contractuelle.

L'idée de la participation de l'ensemble du personnel aux bénéfices de l'entreprise a quelque chose de séduisant. Il semble que ce soit une institution propre à diminuer l'antagonisme du capital et du travail. Désormais associés, le capital et le travail auraient des intérêts communs, et l'on s'en promet les plus heureux effets pour la prospérité des entreprises et pour la paix sociale. Mais, puisque cette institution n'a pas dépassé, dans la pratique, l'ordre de grandeur des expériences de laboratoire, il faut bien qu'il y ait dans les principes généraux de la structure économique quelque chose avec quoi elle est incompatible. Il y a en effet contradiction entre la participation de l'ensemble du personnel aux bénéfices et la structure même de l'entreprise.

Dans l'entreprise, il y a séparation entre la direction et le travail

(6) Sur le métayage, voir le t. I, liv. II, chap. II.

d'exécution. L'élément directeur organise l'exploitation, achète à prix fait les services et les biens nécessaires et court les risques de l'entreprise. Attribuer à l'ensemble du personnel subordonné une part dans les bénéfices, c'est faire dépendre, pour une fraction, sa rémunération de circonstances sur lesquelles il n'a pas de prise, l'organisation technique et la gestion commerciale. C'est aussi le conduire à réclamer un contrôle sur cette organisation et sur cette gestion : chose logique, puisque sa rémunération en dépend, mais source de nouveaux conflits parce que l'entrepreneur n'est pas disposé à abdiquer ni même à partager avec les salariés son autorité. En fait, à ce point de vue, la participation aux bénéfices a peut-être autant contribué à susciter des querelles entre le capital et le travail qu'à adoucir leurs rapports. Il y a aussi dans les bénéfices autre chose; il y a la chance heureuse, la rente, comme nous le verrons dans les chapitres qui suivent. Mais la chance heureuse a pour contre-partie les risques de perte, et dans les systèmes de participation aux bénéfices le personnel ne prend pas sa part des risques de perte.

La participation aux bénéfices n'a pas trouvé grand accueil chez les deux parties intéressées, patrons et salariés. Du côté des patrons, la participation pourrait sans doute être considérée comme un moyen d'intéresser l'ensemble du personnel à la bonne marche de l'entreprise et par là d'exciter le zèle de tous. Mais les gratifications et certaines combinaisons de salaires sont parfaitement propres à jouer ce même rôle de stimulant, et de façon plus directe. Par le salaire aux pièces, par les primes, le salarié est intéressé de la façon la plus directe aux bons résultats de son travail; dans les systèmes de participation aux bénéfices, la part de profit que chacun touchera, peut-être, à la fin de l'année, dépend beaucoup moins de ses propres efforts que des efforts de tous, et aussi des multiples circonstances qui influent sur les résultats de l'entreprise; cela n'est pas un stimulant très énergique. En outre, le patron a sujet de redouter que, du partage des bénéfices, la logique des choses ne conduise au contrôle de la gestion, et il craint non sans raison l'amoindrissement de sa fonction de commandement.

Du côté des salariés, la participation aux bénéfices n'a jamais été l'objet d'un attrait bien vif. Si les circonstances se prêtent à un accroissement de leur rémunération, les intéressés préfèrent l'obtenir sous la forme d'une hausse des salaires, plutôt que de courir le risque attaché à un partage des bénéfices; pour la plupart des salariés, un supplément assuré et régulier de revenu vaut mieux qu'une chance de gain qui tantôt se réalise et tantôt non. D'ail-

leurs, la participation aux bénéfices a pour effet d'instituer des différences sensibles de rémunération entre les salariés des diverses entreprises d'une même branche de production. De deux entreprises concurrentes, si l'une prospère et l'autre végète, les salariés seront dans la première mieux traités que dans la seconde; cela va à l'encontre des conceptions ouvrières qui impliquent salaire égal pour travail égal. Il s'est formé, il est vrai, dans les milieux ouvriers, une doctrine qui réclame pour les salariés une part à la gestion et aux résultats des entreprises; mais c'est tout autre chose que ce qu'on a entendu jusqu'ici par la participation aux bénéfices. La participation aux bénéfices entre dans le cadre de l'entreprise capitaliste, dont elle n'est qu'une modalité, tandis que la doctrine qui réclame pour les salariés part à la gestion et aux résultats se propose, comme fin dernière, l'élimination de l'entrepreneur; la part à la gestion ne serait qu'une première étape sur le chemin qui doit conduire à un nouveau mode d'organisation de la production.

Une institution très voisine de la participation aux bénéfices est la participation au capital, ou *copartnership*. L'ouvrier ou l'employé d'une entreprise peut devenir propriétaire d'une partie du capital engagé dans l'affaire, et il en tire des revenus qui se joignent au salaire. Ce n'est guère que dans les sociétés par actions que cela est aisément réalisable. En tant que l'acquisition d'actions par le personnel de l'entreprise est faite par les voies ordinaires, il n'y a pas lieu de s'y arrêter. La participation au capital n'a d'intérêt en doctrine que comme institution voulue et organisée par l'entrepreneur, ayant pour objet de modifier les rapports entre le travail et le capital et faisant accéder à la propriété du capital engagé dans l'entreprise une fraction notable du personnel employé. Cette participation peut prendre la forme d'actions de travail : dans une société par actions, des actions sont réservées au personnel, de façon à réunir à la qualité de salarié travaillant au service de l'entreprise celle d'actionnaire. L'action de travail peut d'ailleurs être conçue de façons diverses. Elle peut être individuelle et, dans ce cas, être pour le salarié une propriété perpétuelle ou bien une propriété temporaire. Elle peut être collective, la propriété appartenant alors au groupement des salariés de l'entreprise; on a même proposé que les actions de travail fussent la propriété collective de la classe ouvrière, représentée par des organisations créées pour cet objet. L'action de travail peut être acquise à titre onéreux ou bien être attribuée à titre gratuit.

Quelles que soient les modalités adoptées, la participation au capital et l'action de travail ne sont que des variantes de la participation aux bénéfices. La propriété d'une part du capital, sous forme d'actions ou autrement, est présentée comme une institution propre à lier l'intérêt du personnel salarié à celui de l'entreprise et à rendre plus douces les relations du travail et du capital [7].

SECTION II

LES CARACTÈRES PROPRES DU TRAVAIL CONSIDÉRÉ COMME MARCHANDISE. EXAMEN DE LA NOTION D'UN COUT DE PRODUCTION DU TRAVAIL ET DES THÉORIES FONDÉES SUR CETTE NOTION.

Le travail, en tant qu'il est acheté et vendu, se comporte comme une marchandise; le prix du travail est déterminé par le jeu des mêmes forces économiques qui sont en action dans toute opération d'échange [8].

Toutefois, considéré comme marchandise, le travail a des caractères particuliers, et la détermination des prix du travail s'en trouve grandement influencée. De ces caractères particuliers, les uns sont favorables au vendeur de travail et les autres lui sont

(7) En France, quelques hommes politiques ont, depuis le début du XXe siècle, découvert la participation aux bénéfices, sous son nom ou sous le nom d'actions de travail et d'actionnariat ouvrier, et il est permis de craindre que certains d'entre eux aient pris pour une nouveauté cette vieille chose. Un petit mouvement d'idées s'est fait sur ce sujet dans les milieux politiques, et de là est sortie la loi du 26 avril 1917 sur les sociétés anonymes à participation ouvrière. C'est un texte demeuré jusqu'ici sans application, le témoignage impuissant d'une bonne volonté législative qui connaît mal les réalités économiques. La loi du 9 septembre 1919 sur les mines institue une participation du personnel aux bénéfices des entreprises.

Ouvrages à consulter : Bureau, *L'association de l'ouvrier aux profits du patron et la participation aux bénéfices* (1898); Sedley Taylor, *Profit sharing between capital and labour* (1884); Gilman, *Profit sharing* (1889); *A dividend to labour* (1899); Böhmert, *Die Gewinnbetheiligung. Untersuchungen über Arbeitslohn und Unternehmergewinn* (2 volumes, 1878; traduit en français par Trombert); Garnier, *Les actions de travail* (thèse Paris, 1910); Antonelli, *Les actions de travail dans les sociétés anonymes à participation ouvrière* (1912); Gaffiot, *L'actionnariat ouvrier* (thèse Alger, 1924). Il y a en France une Société pour l'étude de la participation aux bénéfices; elle publie un Bulletin dont la collection est intéressante à consulter. Le Conseil supérieur du travail a étudié, dans sa 27e session (1923), la participation aux bénéfices. La Société d'études législatives s'est aussi occupée de la question (*Bulletin de la Société d'études législatives*, 1924).

(8) Sur la théorie générale des prix, voyez le t. I, liv II, chap. V. Il sera utile de relire ce chapitre avant d'aborder la lecture de celui-ci.

défavorables. Il y en a qui se rencontrent aussi dans certaines catégories de marchandises. C'est plutôt leur réunion que chacun d'eux considéré à part qui forme la physionomie originale du travail comme marchandise.

1° Un premier caractère de la marchandise travail est l'impossibilité où est son détenteur de la mettre en réserve sans la perdre. La plupart des marchandises, si les conditions du marché ne paraissent pas au vendeur assez favorables, peuvent être momentanément retirées et ne seront de nouveau offertes que si les prix s'améliorent. Le vendeur de travail peut, lui aussi, retirer du marché son offre de travail si le prix offert ne lui convient pas. Mais toute journée passée sans travailler est une marchandise perdue; la valeur en est abolie; le travail n'est pas une marchandise que l'on puisse mettre en réserve pour la vendre plus tard. D'ailleurs, la plupart des hommes n'ont pour vivre que le revenu de leur travail et, puisqu'il faut vivre, il faut aussi travailler; on ne remet pas au lendemain le pain quotidien.

2° Un autre caractère de la marchandise travail est que l'homme qui vend son travail ne vend pas quelque chose d'extérieur à lui ou qu'il pourrait détacher de lui; il vend sa propre activité. La marchandise travail, c'est l'homme même; de là découlent d'importantes conséquences :

a) L'acheteur d'une marchandise, chose matérielle, peut s'en faire mettre en possession *manu militari*. Mais l'homme qui a vendu son travail et qui ne veut pas le livrer, ne peut subir aucune contrainte directe; d'après les principes juridiques modernes, il est seulement passible de dommages-intérêts pour l'inexécution de l'obligation, et cela est une sanction qui, en fait, ne vaut qu'à l'égard des hommes qui ont une certaine quantité de biens saisissables. Le salarié sans patrimoine garde toujours, malgré les conventions antérieures, pleine liberté de disposer de son travail; c'est un élément essentiel des grèves.

b) La marchandise travail a une mobilité physique bien moindre que la généralité des autres marchandises. L'homme ne circule pas comme un colis; il est retenu là où il est par l'habitude, les liens de famille et d'amitié. Il en résulte que le marché du travail est, au point de vue territorial, plus morcelé que celui des marchandises; toute agglomération humaine tend à former un marché de travail gardant une certaine autonomie.

c) Par contre, la marchandise travail a une grande mobilité économique. L'activité humaine, étant la vie même, en a la souplesse et la faculté de s'adapter aux circonstances. Tandis que la matière façonnée ne peut servir qu'à une fin économique délimitée et précise, le travail est propre à une multitude d'usages. Sans doute il y a dans le travail des catégories impénétrables les unes aux autres; un terrassier transporté dans un laboratoire de chimie ne ferait qu'un mauvais chimiste, de même probablement que le chimiste ferait un mauvais terrassier. Mais une aptitude naturelle ou acquise a devant elle un vaste espace où se mouvoir. L'homme doué du sens des affaires dirigera aussi bien une entreprise métallurgique qu'un tissage de coton. Un bon ingénieur qui a reçu une culture générale suffisante passera d'un genre d'industrie à un autre et gardera dans les deux emplois la même valeur technique. De l'ouvrier mécanicien spécialisé dans l'industrie automobile on fera, le cas échéant, un bon tourneur d'obus. Pour ce qui est particulièrement du travail ouvrier, le développement de la machine a déspécialisé l'homme; l'homme habitué à servir des machines peut en servir de fort diverses. La marchandise travail est dans une certaine mesure comparable à la monnaie : comme celle-ci, elle est une sorte de marchandise neutre, douée d'aptitudes économiques universelles.

3° Le travail n'est pas une marchandise produite pour la vente. Le fait que les marchandises sont, en général, produites pour la vente et dans la mesure où elles sont demandées introduit dans la formation des prix des éléments qui ici font défaut. D'une part, l'offre des marchandises et leur demande varient avec le prix, tandis qu'ici cette influence est difficile à saisir. D'autre part, les marchandises ont un prix de revient qui, si l'on considère les phénomènes de longue période, sert de régulateur au prix de vente, tandis que la notion d'un coût de production de la marchandise travail est une notion peu consistante et à laquelle on ne peut s'attacher.

Considérons tout d'abord l'offre de travail et ses relations avec le prix du travail. Sans doute l'offre de telle catégorie déterminée de travail, envisagée isolément, varie selon les conditions du marché. Si, par exemple, l'industrie automobile fait un grand emploi d'ouvriers mécaniciens et paie, pour les obtenir, de bons salaires, l'offre de travail afflue en réponse à la demande; si, au contraire, elle subit une crise et paie moins, une partie de son personnel se disperse et va à d'autres catégories de travail. Les hommes à tout moment sont attirés vers telles carrières ou détournés de telles autres à raison des avantages comparés des unes et des autres. En tant que le travail exige des aptitudes techniques

acquises, les enfants et les jeunes gens sont dirigés vers les techniques qui paraissent ouvrir les professions les plus avantageuses. Il est exact, en ce sens, de dire que le travail est une marchandise produite pour la vente.

Mais la chose n'est plus exacte si l'on considère, non pas telle catégorie particulière de travail, mais le travail dans son ensemble, comme catégorie universelle formée de toutes les variétés possibles d'activité professionnelle. Dire que le travail dans son ensemble se comporte comme une marchandise produite en vue de la vente et dont la production s'accroît avec le prix, cela reviendrait à dire que la population suit le mouvement des salaires, qu'elle tend à augmenter dans les périodes de hausse des salaires, à diminuer ou rester stationnaire si le niveau moyen des salaires vient à baisser. Or, en fait, cela n'est pas exact; il n'y a pas de corrélation entre le mouvement de hausse des salaires et celui de la population; l'accroissement des salaires et du bien-être dans nos sociétés est au contraire accompagné d'un ralentissement de la natalité.

A prendre les choses sous l'aspect de la demande de travail, on est conduit à des réflexions du même genre. Pour certaines catégories de travail, il est vrai de dire que l'influence du prix qu'il faut payer sur la demande que l'on fait est sensible : la demande de domestiques dans les maisons bourgeoises varie probablement en sens inverse du taux des gages. Mais le rapport de la demande avec le prix est difficile à saisir lorsqu'on considère, au lieu d'une catégorie déterminée d'emplois du travail, l'universalité de ces emplois. L'ensemble des emplois du travail, c'est la somme même de l'activité économique, et il est bien artificiel de comparer le travail à une marchandise que l'on n'achète plus quand elle est trop chère. La rémunération du travail, dans l'entreprise, est en concours avec d'autres rémunérations qui, comme elle l'est elle-même, sont très élastiques, peuvent être dilatées ou comprimées. L'entrepreneur a comme limite des paiements qu'il peut faire ceux qu'il reçoit du public consommateur. Mais, dans cette limite, il pourvoit à son propre profit et il paie le salaire du travail et l'intérêt du capital. Le degré de pression que le salarié est en situation d'exercer influe sur la part qu'il peut prendre dans la masse commune à partager. Il y a passablement de jeu dans ce mécanisme.

Sans doute peut-on dire que l'entrepreneur, si le travail est trop cher, le remplace par des machines; c'est un fait d'expérience que le taux élevé des salaires pousse à développer les installations de toute sorte qui peuvent économiser du travail. Mais cette remarque, vraie en soi, n'a pas la portée qu'on est tout d'abord tenté de lui donner. Le capital, sous forme de machines, d'installations, d'outillage, c'est encore du travail; c'est du travail différé et accumulé. Quand un entrepreneur commande une machine, il économise du travail chez lui, mais il en crée chez son confrère le constructeur. Et puis le développement des machines accroît la productivité, abaisse les prix, augmente la consommation, crée de la richesse et, par conséquent, de nouvelles demandes de travail (9).

Les relations de l'offre et de la demande avec le prix ne sont donc pas exactement pareilles, pour la marchandise travail, à ce qu'elles sont pour les autres marchandises. De même, la notion d'un coût de production ne peut pas être transposée des marchandises au travail. Sans doute on peut bien, par analogie avec les marchandises, parler d'un coût de production pour les catégories de travail qui requièrent des études ou un apprentissage; le temps

(9) La faculté pour l'entrepreneur de substituer du capital à du travail, et inversement, a fourni à M. Colson le point de départ d'une théorie qui détermine l'un par l'autre le salaire et l'intérêt. M. Colson (*Cours d'économie politique*, édition de 1916, t. I, liv. I, chap. III) s'exprime ainsi : « Presque toujours un même résultat peut être obtenu en employant beaucoup de main-d'œuvre avec un outillage rudimentaire ou peu de main-d'œuvre avec un outillage perfectionné... Ainsi, le capital et le travail, tous deux indispensables dans une entreprise, n'y sont pas nécessairement employés dans une proportion déterminée par l'objet de cette entreprise. L'entrepreneur, qui doit toujours faire usage de l'un et de l'autre, peut cependant substituer l'un à l'autre, jusqu'à un certain point... On conçoit dès lors qu'un lien existe entre les prix qu'il sera amené à payer pour obtenir le concours soit de l'un, soit de l'autre, et qu'une relation nécessaire règle la proportion entre le taux du salaire et celui de l'intérêt. » La conclusion est la suivante : « La rémunération du travail et du capital, dans un état donné de l'art industriel, du chiffre de la population et du montant de l'épargne accumulée, est absolument déterminée... Le rapport des taux auxquels se fixent le salaire et l'intérêt est nécessairement celui qui assure l'emploi du capital et du travail dans la proportion où ils sont offerts, chaque entrepreneur les employant dans la proportion où il a intérêt à le faire pour réduire son prix de revient au minimum. »

Ce raisonnement aurait une très grande force probante si le capital et le travail étaient deux choses tout à fait distinctes. Mais, ainsi que nous le disions au texte, le capital sous forme d'outillage, c'est encore du travail, c'est le résultat d'un travail antérieur. Quand un entrepreneur hésite entre embaucher plus d'ouvriers et créer des installations ou acquérir des machines qui le dispenseront de les embaucher, ces installations ou ces machines requièrent elles-mêmes du travail. Ainsi, à envisager l'ensemble des entreprises, l'opposition et la concurrence établies entre le travail et le capital perdent beaucoup de leur rigueur.

passé et l'argent dépensé à acquérir les capacités requises pour une profession forment les éléments d'une sorte de coût de production, et si, à la longue, la rémunération moyenne obtenue dans cette profession ne compense pas les frais faits, l'offre de travail qualifié y diminue, comme diminue l'offre d'une marchandise dont le prix de vente, à la longue, ne couvre pas le coût de production ([10]).

Mais, abstraction faite des capacités techniques acquises, il y a d'abord dans le travail l'activité intellectuelle et physique de l'homme, telle que la façonne le milieu social. Est-il possible de parler ici d'un coût de production du travail ?

Une théorie des salaires, qui a joué un grand rôle à la fin du XVIIIe siècle et dans une partie du XIXe, faisait de la notion du coût de production du travail le fondement et la mesure des salaires; les choses se passeraient donc ici comme pour les marchandises en général. Le coût de production du travail, c'est ce qu'il faut au travailleur pour vivre; c'est à ce niveau que se fixe nécessairement le salaire. On trouve la théorie nettement affirmée par Turgot et par Quesnay; elle est formulée aussi par Adam Smith ([11]), mais mêlée à une autre notion, celle du fonds des salaires, dont il sera parlé plus tard. Ricardo ([12]) lui a donné des contours très fermes, en distinguant, pour le travail comme pour les marchandises, un prix naturel ou normal et un prix du marché ou prix courant : le prix naturel est celui qui fournit aux ouvriers de quoi subsister; il dépend du prix des choses nécessaires à la vie; le prix courant oscille autour du prix naturel, mais sans pouvoir s'en écarter d'une façon durable. Dans sa forme la plus achevée, cette théorie du salaire, que nous pouvons appeler la théorie du coût de production, se lie à la théorie malthusienne de la population. Si le salaire ne peut pas dépasser d'une façon durable le minimum nécessaire à l'existence, c'est que la race humaine pousse la fécondité jusqu'à la limite des subsistances; tout accroissement du salaire détermine un accroissement de la population, et l'offre d'une main-d'œuvre accrue ramène le salaire au niveau du minimum d'existence. D'autre part, le salaire ne peut pas descendre au-dessous de ce niveau, puisqu'alors le travailleur

(10) Encore faut-il remarquer que, dans un certain nombre d'aptitudes professionnelles il y a une part, parfois très grande, de don naturel qui exclut toute idée d'un coût de production.

(11) Turgot, *Réflexions sur la formation et la distribution des richesses;* Quesnay, *Second problème économique;* Adam Smith, *Richesse des nations,* liv. I, chap. VIII.

(12) Ricardo, *Principes,* chap. V.

meurt ou émigre. La théorie du coût de production a fourni assez longtemps au socialisme une formule excellente pour la propagande; elle est devenue, avec Lassalle, la *loi d'airain,* loi qui courberait sous son joug le prolétariat.

En fait, la théorie du coût de production n'était évidemment applicable qu'aux salaires ouvriers et même, car il y a une hiérarchie des salaires ouvriers, qu'aux salaires du travail de la qualité la plus commune, celui que peut fournir l'homme moyen sans aucune capacité technique naturelle ou acquise. Il n'est pas utile d'ailleurs de discuter ici cette théorie qui n'a plus qu'un intérêt historique ([13]). Mais elle est très propre à faire ressortir ce qu'il y a d'incertain dans la notion d'un coût de production du travail. Ce coût de production, faut-il l'entendre du minimum physiologique indispensable au maintien des forces et de la vie de l'homme ? Même ainsi entendu, le coût de production ne serait pas du tout une notion précise, car ce minimum physiologique varie avec le climat, la race, l'intensité du travail, la façon de se nourrir, etc... Il est difficile de savoir si les auteurs qui ont formulé la théorie du coût de production ont eu en vue le minimum physiologique ou une autre notion qu'on pourrait appeler le minimum social d'existence et qui est encore quelque chose de moins consistant : le minimum social, ce serait le minimum de bien-être, de confort, qui paraît indispensable aux hommes dans un état donné de civilisation, ce que le milieu et les habitudes prises font considérer par les hommes de la condition la plus modeste comme nécessaire pour mener une vie humaine; ce minimum social, à un certain degré de civilisation, est supérieur au minimum purement physiologique. En réalité, les auteurs oscillent entre ces deux notions du minimum d'existence.

Chez tous les peuples modernes, le genre de vie des salariés de la classe ouvrière qui forment la moyenne de cette classe, ceux qui ne sont ni des ouvriers qualifiés à hauts salaires, ni des ouvriers de condition déprimée comme ceux du *sweating-system,* marque assez nettement le niveau de ce minimum social d'existence. Mais il n'en résulte pas que le minimum social d'existence détermine le salaire. C'est le contraire qui est vrai : les ouvriers atteignent un niveau d'existence parce qu'ils ont atteint un niveau

(13) La dépendance où cette théorie se trouve à l'égard de la théorie malthusienne de la population suffit à en montrer la précarité. En fait, dans la phase historique où nous sommes, la natalité diminue alors que s'accroissent la richesse et le bien-être; une population ouvrière à hauts salaires a moins d'enfants qu'une population à bas salaires.

déterminé de salaire; dans chaque pays et dans chaque profession, la vie ouvrière se modèle sur le salaire et change avec lui (14).

Ainsi, de quelque côté que l'on considère la question, soit en s'attachant aux conditions du marché et aux relations de l'offre et de la demande avec le prix, soit en cherchant à transposer la notion du coût de production, on constate que les choses ne se passent pas pour le travail de la même façon que pour les autres marchandises. Le déterminisme est moindre dans la formation du salaire que dans celle des prix en général.

SECTION III

§ 1. — Le vendeur et l'acheteur de travail. Leurs dispositions d'esprit dans le débat sur le salaire. La notion du fonds des salaires.

Dans la rencontre des offres et des demandes de travail et le débat par où se fixe le salaire, le vendeur et l'acheteur de travail apportent chacun ses prétentions, et chacun, plus ou moins nettement, a tracé des limites de prix qu'il ne voudrait pas dépasser.

Le vendeur de travail se présente au marché avec un sentiment fortement implanté dans son esprit et qui est d'obtenir un revenu de travail lui permettant de vivre selon les habitudes et le niveau d'existence des gens de sa condition; ce niveau d'existence sert de règle à ses prétentions. Il oppose la résistance la plus âpre à toute diminution de salaire qui abaisserait ce niveau et, en cas de nécessité, il préfère accroître la durée ou l'intensité de son travail plutôt que de subir cette diminution. C'est à cette résistance que se rattachent les demandes d'augmentation des salaires quand elles sont motivées par une hausse générale des prix rendant la vie plus coûteuse : un salaire nominal accru ne fait que maintenir le niveau antérieur d'existence si le prix de la vie est plus élevé.

(14) Il est vrai que le salarié parvenu à un certain niveau d'existence défend avec énergie le salaire qui lui permet de s'y maintenir, et que dans le débat sur le salaire c'est un élément très important. Mais il ne suffit pas que les salariés aient pris l'habitude d'un certain genre de vie pour obtenir le salaire correspondant, si par ailleurs les circonstances économiques ne permettent pas que cette prétention se réalise.

Dans les populations traditionnalistes, soumises à l'influence de la coutume en matière économique, le maintien du niveau de la vie paraît bien former à la fois la limite inférieure et la limite supérieure des prétentions du vendeur. Mais l'homme moderne, dans toutes les conditions, a le souci constant d'améliorer son sort; il est devenu l'*homo œconomicus* des classiques, mû par le désir de réaliser le gain maximum; il cherche, en tant que vendeur de travail, à obtenir un prix de plus en plus élevé, permettant de porter plus haut le niveau antérieur d'existence. Dans cette voie, il n'y a de limite aux prétentions du vendeur que la résistance de l'acheteur.

A la considération du salaire à obtenir s'oppose dans l'esprit du vendeur celle de l'effort à accomplir. La prestation du travail n'est pas pour lui quelque chose de gratuit, c'est une dépense de sa force. Dans les revendications ouvrières et dans les grèves, les demandes relatives à la diminution ou à la non-augmentation de la durée du travail figurent à côté de celles qui sont relatives au salaire. D'après une étude faite sur les salaires des mineurs en France (15), les tendances qui déterminent l'action ouvrière dans la lutte pour le salaire seraient, dans l'ordre d'intensité décroissante, les suivantes : *a*) tendance à continuer d'avoir le même gain; *b*) tendance à ne pas augmenter l'effort; *c*) tendance à avoir un gain plus grand; *d*) tendance à diminuer l'effort.

Sans doute, ces conclusions ne valent que dans la mesure des observations faites dans l'étude précitée, mais elles montrent un des ajustements possibles, dans l'esprit des vendeurs de travail, entre le désir du gain et le désir de limiter l'effort.

Le vendeur de travail cherche à élever le niveau de son existence par une hausse de son revenu de travail. C'est une tendance à la fois collective et individuelle : collective en tant qu'elle est le fait d'une catégorie de salariés s'efforçant de hausser le salaire moyen de la profession; individuelle en tant qu'elle est le fait des individus les mieux doués, les plus habiles dans leur profession, qui tâchent de dépasser ce qui est le salaire moyen. L'ouvrier adroit en son métier arrive à gagner des salaires sensiblement supérieurs à ceux de l'ouvrier ordinaire. Encore est-il curieux de constater que, dans la classe ouvrière, cette tendance du bon ouvrier à s'élever au-dessus de la moyenne est, jusqu'à un certain point, contrariée par la conception de la solidarité ouvrière, et que les organisations syndicales souvent la combat-

(15) Simiand, *Le salaire des ouvriers des mines de charbon en France* (1907).

tent : le bon ouvrier maçon, par exemple, ferait tort aux autres s'il posait dans la journée un plus grand nombre de briques. Dans les professions bourgeoises, où il n'y a pas la même conception de la solidarité, le taux des honoraires de l'avocat ou du chirurgien célèbre distance de très loin le taux moyen de la profession.

Les prétentions du vendeur de travail quant au prix peuvent être influencées par diverses circonstances. Elles le sont par le caractère même du travail. Pour un travail fatigant, pénible, malpropre, le salarié cherche à se faire payer davantage; toutefois, si le travail ne réclame par ailleurs aucune aptitude particulière, ni force physique exceptionnelle, ni dextérité manuelle, le seul fait qu'il est peu agréable n'élèvera pas la rémunération bien haut, parce qu'il est accessible à la masse des manœuvres sans spécialité. Un travail assuré, régulier, paisible, une profession honorée, inclinent par contre le vendeur à rabattre ses prétentions et à se contenter d'un salaire relativement bas.

Un autre fait de nature à influer sur les prétentions du vendeur de travail, c'est le fait que, dans un certain nombre de cas, le salaire est un salaire d'appoint qui vient se fondre avec d'autres ressources et ne détermine pas seul le niveau de vie du salarié. C'est presque toujours le cas du salaire des enfants et souvent celui du salaire des femmes : l'un et l'autre ne sont qu'un élément du revenu familial dont le gain du chef de famille forme la portion principale; ne serait-ce que pour cette raison, mais il y en a d'autres, les salaires féminins sont notablement au-dessous des salaires masculins. Dans quelques professions bourgeoises, la notion du salaire d'appoint explique aussi la modicité de certaines rémunérations. C'est le cas notamment des fonctions publiques dans les pays où elles ont gardé du prestige et se recrutent, en majeure partie, dans la bourgeoisie aisée; le traitement n'est qu'une portion des ressources du fonctionnaire; mais les circonstances qui avaient établi cet état de choses et permis, malgré la modicité des traitements, un bon recrutement des fonctions publiques, ont perdu dans notre vie sociale, notamment en France, beaucoup de leur force. L'Etat n'est plus en situation d'obtenir, comme il l'a fait longtemps, un bon travail pour un méchant salaire, et cela explique le déclin actuel des fonctions publiques.

L'acheteur de travail peut se trouver dans des situations assez diverses, et il faut distinguer l'acheteur consommateur et l'acheteur professionnel.

L'acheteur consommateur n'achète pas le travail pour le revendre; il l'achète pour son propre usage. Une grande partie de ce que les statistiques professionnelles rangent sous la rubrique « services domestiques » et « soins personnels » est comprise dans cette hypothèse. C'est aussi le cas du bourgeois qui, dans sa maison ou dans son parc, fait exécuter des travaux, ou encore celui du client qui consulte son avocat ou son médecin. Pour l'acheteur consommateur, le travail a une valeur d'usage, et c'est l'appréciation qu'il fait de cette valeur qui détermine son prix d'achat maximum. Bien entendu il ne va jusqu'à ce prix maximum que si les conditions de l'offre de travail ne lui permettent pas de rester au-dessous.

L'acheteur professionnel achète le travail pour le revendre : soit pour revendre le travail même, soit le plus souvent pour revendre les produits du travail; c'est ce que fait l'entrepreneur. Pour l'acheteur professionnel, le travail n'a pas de valeur d'usage; ce qui compte pour lui, c'est uniquement la valeur d'échange du produit que le travail aura servi à créer. Si le travail salarié était le seul facteur du produit, on pourrait dire que la valeur d'échange du produit est, dans l'esprit de l'entrepreneur acheteur du travail, la limite supérieure du salaire qu'il est disposé à payer, limite qu'il s'efforce d'ailleurs de ne pas atteindre. Mais il y a d'autres facteurs du produit, les matières premières, l'outillage, le capital engagé; le salaire n'est qu'un élément du coût de production, et dans l'esprit de l'entrepreneur il entre en concurrence avec les autres éléments du coût, prix des matières, de l'outillage, intérêts du capital, etc.; le prix maximum que l'entrepreneur consent à offrir du travail, c'est le prix qui, joint aux autres éléments du coût, ne dépasse pas le prix de vente probable.

Le salaire est payé au moyen des fonds engagés dans l'entreprise, de cette partie du capital d'exploitation qu'on appelle le fonds de roulement. En un certain sens, on peut dire que le capital sert à faire des avances au travail, le salaire étant payé avant l'achèvement de la production et la vente du produit [16]. C'est en s'attachant exagérément à cette idée que les économistes ont été amenés à formuler une théorie connue sous le nom de théorie du fonds des salaires [17]. Il y aurait une part du capital affectée

(16) A un autre point de vue, on peut dire que le travail fait une avance au capital. Le salarié travaille huit jours, quinze jours, un mois, avant de toucher son salaire.

(17) Cette théorie a été formulée notamment par Stuart Mill dans ses *Principes* (liv. II, chap. XI et suivants); il en a par la suite reconnu l'inexac-

au paiement des salaires, de sorte que le salaire moyen dépendrait nécessairement du rapport existant entre le nombre des salariés et le montant de ce fonds. S'il en était ainsi, le salaire se trouverait, du côté de l'acheteur de travail, limitativement déterminé d'une façon précise. Mais cette notion d'un fonds des salaires est sans consistance. Il a toujours été impossible de se représenter clairement ce que serait ce prétendu fonds des salaires, soit pour l'entrepreneur considéré isolément, soit pour la catégorie des entrepreneurs dans son ensemble. Il n'y a nulle part un fonds prédéterminé des salaires; il n'y a qu'un flux continu de richesses qui se répartit en salaires, en intérêts et en profits.

Il y a encore un autre acheteur de travail que le consommateur direct et l'entrepreneur : c'est l'Etat S'il y a lieu de le mentionner à part comme acheteur de travail, c'est qu'il n'obéit pas entièrement aux mêmes mobiles que les deux autres. Ceux-ci peuvent être considérés, en principe, comme n'obéissant qu'à des mobiles purement économiques dans le débat sur le prix du travail : ils ne paient le travail qu'à sa valeur de marché. L'Etat est sensible à d'autres considérations qui sont d'ordre politique et varient par conséquent selon les tendances générales de la politique. Les conceptions démocratiques modernes conduisent l'Etat à une règle de conduite qui peut se formuler ainsi : payer au-dessus de sa valeur de marché le travail de qualité courante et commune, payer au-dessous de cette valeur le travail de qualité rare qui serait nécessaire dans les hauts emplois. Il y a là, à vrai dire, moins un système adopté après réflexion et fondé en raison que l'interprétation électorale des idées d'égalité.

§ 2. — Le débat sur le salaire entre le vendeur et l'acheteur de travail. Exposé des théories qui font dépendre le taux du salaire de la productivité du travail.

Sur le marché du travail entrent en conflit les prétentions opposées des acheteurs et des vendeurs. Depuis que l'économie politique est constituée, ça a été une question débattue que de savoir comment, dans ce conflit, se détermine le taux du salaire; bien des théories ont prétendu formuler les lois du salaire. Nous avons déjà rencontré la théorie du coût de production et la théorie du fonds des salaires. Les théories modernes cherchent un point

titude. Cf. sur cette théorie Marshall, *Principes d'économie politique*, t. II de la traduction française, liv. VI, chap. II *in fine*.

d'appui dans l'idée générale de productivité du travail; mais cette idée générale peut être utilisée et interprétée de plusieurs façons.

Le salarié vient en concours avec le capitaliste et l'entrepreneur au partage d'un produit commun. Donc, plus le produit à partager est grand, plus grande aussi, en termes absolus, pourra être la part de chacun. C'est souvent ce que l'on veut exprimer en disant que le salaire dépend de la productivité du travail. On entend alors la productivité du travail au sens un peu vague où elle signifie l'efficacité de l'organisation économique tout entière; au XIX[e] siècle, le niveau moyen des salaires s'est élevé parce que la productivité du travail ainsi entendue s'est accrue. D'ailleurs, il est certain que la productivité du travail, dans ce sens large, dépend, entre autres conditions, des qualités du travailleur. Si les travailleurs sont habiles, assidus, appliqués à la besogne professionnelle, il est certain que l'efficacité de l'organisation économique sera plus grande que s'ils étaient peu laborieux et médiocrement exercés. D'où l'on peut tirer cette conséquence que tout progrès réalisé dans la qualité économique de la masse ouvrière accroît la production sociale et accroît aussi la chance que le niveau moyen des salaires s'élève. On peut encore, dans le même ordre d'idées, faire cette remarque que si le salaire dépend de la productivité du travail ainsi entendue, la productivité du travail à son tour subit l'influence du salaire. En effet, la puissance productive du travailleur, l'efficacité du travail, sont en relations avec le niveau d'existence que le salaire permet d'atteindre. L'ouvrier bien nourri, convenablement logé, qui a des loisirs pour s'occuper des siens, cultiver son corps et son esprit, qui peut vivre en homme et en citoyen, est un meilleur instrument de travail que l'ouvrier à bas salaires, déprimé par une existence sans joie et sans intérêt. Le travail le mieux payé n'est pas le plus coûteux; dans la lutte économique, ce ne sont pas les peuples à bas salaires qui ont la victoire. Cela ne signifie pas qu'il suffirait d'élever les salaires pour transformer en bons ouvriers les médiocres et les mauvais. Mais c'est un élément important de la question ouvrière que le lien de dépendance où sont le prix du travail et la productivité.

Des remarques de ce genre sur la productivité peuvent bien éclairer certains aspects du salaire, mais évidemment cela ne fournit pas une théorie du salaire. On a cherché à serrer la question de plus près en donnant un sens plus précis à l'expression

de productivité du travail. Le salaire, a-t-on dit, est déterminé par la productivité du travail; mais ce n'est pas la productivité du travail entendue au sens large du mot, comme signifiant l'efficacité de l'organisation économique tout entière, c'est la productivité propre du travail. Voici la forme de raisonnement que l'on emploie pour déterminer cette productivité du travail.

On suppose une quantité donnée de capital et on y adjoint — en pensée — de très petites doses uniformes de travail s'ajoutant successivement les unes aux autres. Le rendement propre d'une dose quelconque de travail, c'est ce qu'elle ajoute au produit antérieurement obtenu par la quantité existante de capital et de travail. Une usine occupait cent équipes de cinq ouvriers chacune et employait un capital *a;* elle obtenait un produit égal à *m*. Le capital demeurant le même, une nouvelle équipe de cinq ouvriers est ajoutée; le produit devient $m+n$; nous dirons que n représente le rendement propre de la nouvelle unité de travail. Les unités de travail étant par hypothèse interchangeables, le rendement de l'une quelconque d'entre elles est nécessairement égal au rendement de n'importe laquelle des autres. Donc, dans notre espèce, n exprime le rendement propre de l'une quelconque des équipes ouvrières quand il y a 101 équipes de 5 ouvriers chacune. C'est ce qu'on convient d'appeler la productivité marginale du travail. Cette productivité marginale est très forte quand il y a peu d'unités de travail concourant à la production avec un capital donné; elle diminue à mesure qu'on ajoute des unités nouvelles de travail sans accroître la quantité de capital, conformément au fait général du rendement décroissant qui a été précédemment exposé (18). Le salaire est déterminé par la productivité marginale du travail, l'acheteur de travail n'étant disposé à payer celui-ci que le prix égal au rendement qu'il pourra en tirer.

La formule de la productivité marginale a d'ailleurs ceci de très commode qu'elle peut servir à l'explication de l'intérêt du capital comme à celle du salaire du travail. Au lieu de supposer des doses successives de travail venant s'ajouter à une quantité donnée de capital, il n'y a qu'à renverser l'hypothèse : des doses successives de capital viennent s'ajouter à une quantité donnée de travail; la productivité marginale du capital détermine l'intérêt. On obtient ainsi une théorie de l'intérêt qui est tout à fait du même modèle que la théorie du salaire (19).

(18) Sur le rendement décroissant, cf. t. I, liv. II, chap. II, sect. IV.

(19) Des applications intéressantes de ces méthodes de raisonnement, présentées avec infiniment d'ingéniosité, se trouvent dans les ouvrages de : Clark, *The distribution of wealth* (New-York, 1908) et *Principes d'économique* (traduction française, Paris, 1911); Carver, *La répartition des richesses* (traduction française, Paris, 1912); Marshall, *op. cit.* Cf. les observations faites sur ces méthodes par notre collègue Aftalion, *Les trois notions de la productivité et des revenus* (*Revue d'économie politique*, 1911).

De telles théories, comme toutes celles qui se tirent de la notion d'utilité marginale, fournissent des formules d'emploi commode; mais elles ne donnent qu'une apparence d'explication des phénomènes; elles jettent l'économie politique dans les voies d'un verbalisme stérile. Dépouillée de son ingénieux appareil logique, la théorie de la productivité marginale ne contient rien de plus qu'une vérité tirée depuis longtemps de l'expérience : à savoir que la quantité de travail offerte sur le marché influe sur le salaire. Quand deux ouvriers, disait un vieil économiste, courent après un patron, les salaires baissent; quand deux patrons courent après un ouvrier, les salaires haussent. Sans doute la théorie de la productivité marginale apporte à l'énoncé de ce fait plus de précision, ou des prétentions à plus de précision, mais rien de fondamentalement nouveau. La quantité de travail offerte n'a d'ailleurs pas de sens en elle-même : elle n'en a que confrontée avec la demande; c'est le rapport de l'une à l'autre qui influe sur le salaire. Le capital engagé dans les entreprises est une demande de travail, de sorte que l'accumulation du capital est un élément de hausse des salaires; c'est un fait que le cours de la vie économique depuis le XIXe siècle a mis en lumière, et qui est encore impliqué dans la formule de la productivité marginale. Mais dans tout cela il y a plutôt des expressions nouvelles de vérités déjà connues que de nouvelles acquisitions scientifiques.

A vrai dire, la productivité propre du travail, si l'on veut donner à l'expression toute sa force, est quelque chose d'indéterminable. Travail et capital, dans la variété de leurs formes, sont deux collaborateurs également nécessaires dans la production des biens. Supprimez l'un ou l'autre, et la production s'arrête, de sorte que la productivité du travail sans le capital et la productivité du capital sans le travail, c'est zéro. Il a donc fallu user, pour donner un sens à la productivité propre du travail, d'un artifice de raisonnement qui est ingénieux, mais qui ne permet pas d'expliquer vraiment la réalité (20).

(20) On trouvera de judicieuses observations sur la théorie du salaire tirée de l'idée de productivité marginale dans Hobson, *The industrial system*, et dans Cornélissen, *Théorie du salaire et du travail salarié*.

Les théories fondées sur l'idée de productivité ne permettent donc pas plus que les théories antérieures de formuler une véritable loi des salaires. Voici longtemps déjà que les économistes sont, en cette matière, à la recherche d'une formule exacte et rigoureuse, sans pouvoir la rencontrer, et l'on est conduit à penser que cette recherche est décevante et vaine. Dans toute formation de prix, il y a une marge d'indétermination; mais cette marge est bien plus ample pour le salaire que pour n'importe quel autre prix. Le mécanisme par lequel se fait en général, pour les autres marchandises, la détermination du prix, ici ne joue pas ou joue mal. Il n'y a pas un coût de production du travail qui puisse remplir la même fonction régulatrice que pour les marchandises. Il n'y a pas non plus les mêmes répercussions du prix sur l'offre et la demande. Le point jusqu'où pourra pousser ou bien jusqu'où devra reculer chacune des forces en présence échappe à toute détermination rigoureuse. Il n'est possible que de marquer les éléments de puissance ou de faiblesse qui sont dans chaque camp. De même on peut bien, au début d'une guerre, apprécier le fort et le faible des belligérants, mais le cours même et l'issue de la guerre sont quelque chose d'imprévisible.

§ 3. — Les facteurs généraux de puissance économique considérés dans leur influence sur le taux des salaires.

Quand deux ou plusieurs personnes viennent au partage d'une masse commune, la part que chacune en peut obtenir est en relation avec la puissance économique que les circonstances, les conditions du marché, le milieu, sa propre situation sociale, lui confèrent. Voici les principaux facteurs de puissance économique des personnes qui prennent part au débat sur le salaire :

1° Un premier facteur est l'intensité de la concurrence que se font entre eux, d'une part les acheteurs de travail, d'autre part les vendeurs de travail. La concurrence incite les uns et les autres à céder le plus possible de leurs prétentions; plus intense chez les vendeurs, elle tend à déprécier les salaires, et plus intense chez les acheteurs à les hausser. L'intensité de la concurrence dépend elle-même de deux éléments, le nombre et l'organisation. Le nombre tend à accroître l'intensité de la concurrence; cela est mis en lumière par toutes les théories du salaire. L'organisation en groupements professionnels tend au contraire à

la diminuer [21]. Salariés et entrepreneurs, quand ils se groupent dans leurs syndicats respectifs pour défendre leurs prix d'offre ou de demande de travail, cherchent à substituer au régime de la concurrence celui du monopole; aucun salarié syndiqué n'accepte de travailler au-dessous du tarif syndical, aucun patron ne doit payer un salaire supérieur à celui que le groupement patronal a fixé. Ainsi sont éliminées de part et d'autre les concessions que la crainte d'un concurrent plus accommodant pourrait porter à faire. La grève est, du côté ouvrier, une arme redoutable au service de ce monopole d'offre; elle tend à désorganiser l'entreprise en la privant de toute main-d'œuvre, et par là à forcer l'entrepreneur d'accepter les conditions ouvrières.

2° Un autre facteur important, c'est le degré d'attente que peut supporter soit le vendeur de travail, soit l'acheteur. Le vendeur pressé de vendre subit la loi de l'acheteur, et inversement. Il y a à ce point de vue de grandes différences entre les vendeurs de travail. La plus grande partie des salariés de la classe ouvrière, sans épargne suffisante, sans autres ressources que le revenu du travail, est dans une situation désavantageuse. Les institutions telles que les caisses de chômage, en permettant à l'ouvrier en quête de travail de n'en pas accepter à n'importe quelles conditions, améliorent sa position; de même tout progrès de l'épargne, individuelle ou collective, dans la classe ouvrière. Une hausse du salaire réel est, à ce point de vue, un élément éventuel de nouvelles hausses, dans la mesure où elle accroît l'épargne ouvrière et par conséquent la capacité de résistance des vendeurs de travail.

Du côté des acheteurs de travail, il y a aussi bien des différences. A certains égards, la grande industrie concentrée, malgré sa puissance, est dans une situation moins forte que la petite industrie, et surtout que l'industrie artisane. Avec un matériel compliqué et coûteux, des frais généraux énormes, des contrats en cours comportant des livraisons à dates fixes, la grande industrie supporte malaisément le chômage collectif de son personnel; le départ d'un ouvrier n'est rien pour elle, mais le refus concerté du travail l'atteint en un point très vulnérable.

3° Il faut encore tenir compte de l'interdépendance qui existe entre le travail salarié et le travail autonome, entre par conséquent les salaires ouvriers et les gains des petits producteurs

(21) Sur les syndicats ouvriers et patronaux, voir *infra*, liv. VII, chap. I

indépendants de condition ouvrière, de ceux dont l'exploitation exige si peu de capital que presque tout leur gain est du revenu de travail. Par exemple l'ouvrier qui travaille dans une fabrique de chaussures et l'artisan qui, pour une clientèle de quartier, raccommode les chaussures dans une petite boutique, sont deux types économiques à peu près interchangeables; le salaire de l'un ne peut pas différer beaucoup du gain de l'autre sans qu'il se forme un courant portant les forces de travail du type industriel le moins favorisé à celui qui l'est le plus. Il y a donc lieu d'envisager non pas le marché du travail salarié tout seul, mais les autres marchés de travail avec lesquels il communique; ces marchés influent les uns sur les autres. C'est ainsi que dans les pays neufs où il y a de la terre disponible, gratuitement ou presque, les salaires sont élevés parce que les hommes ne vendent leur travail que s'ils en tirent un revenu au moins égal à celui qu'ils pourraient gagner en exploitant la terre à leur compte. Il y a aussi un lien, dans d'autres milieux sociaux, entre le traitement du haut personnel qui, dans les sociétés anonymes, fournit le travail de direction et d'organisation, et le profit de l'industriel ou du commerçant maître de son entreprise. Dans les diverses conditions sociales, il y a cette interdépendance du travail salarié et du travail autonome, et c'est un fait qui influe sur le prix du travail salarié.

4° Les pouvoirs publics et l'opinion publique sont aussi en situation d'exercer une influence sur le taux des salaires. Dans n'importe quel débat, c'est un élément de confiance et de force que d'avoir la galerie pour soi; l'Etat et le public forment ici la galerie. Si l'expression paraît un peu vulgaire, on dira plus noblement qu'ils sont comme le chœur dans la tragédie antique. L'Etat cherche souvent à intervenir plus directement, par ses lois ou ses règlements, au moyen de la contrainte. Mais l'action qu'il peut exercer par la contrainte est encore peu de chose, relativement. L'influence de beaucoup la plus forte est l'influence psychologique qu'il partage avec le public.

§ 4. — Différences entre les salaires selon les professions, les qualités individuelles, le lieu; différences entre les salaires masculins et les salaires féminins.

Nous avons raisonné, pour étudier les influences les plus générales qui agissent sur les salaires, comme s'il y avait une seule espèce de travail, et c'était une étape nécessaire dans l'étude d'un phénomène si complexe. Mais, en réalité, il y a toutes sortes d'espèces de travail; ce qui est l'objet d'échange dans chaque cas particulier, ce n'est pas du travail en général, c'est du travail d'une espèce déterminée. Or, il y a entre les diverses sortes de travail des différences de salaires parfois très fortes.

Chaque sorte professionnelle de travail a en effet ses propres conditions de marchandage; le rapport des offres aux demandes, l'intensité de la concurrence, la facilité d'accéder à la profession et la facilité d'en sortir si elle n'offre pas d'emplois avantageux, ne sont pas du tout les mêmes dans toutes les professions. Il y a des travaux accessibles au commun des hommes, d'autres qui requièrent une habileté particulière, naturelle ou acquise, d'autres encore qui ne peuvent être le fait que d'un très petit nombre d'hommes doués d'aptitudes exceptionnelles. Il est naturel que, d'une de ces catégories à l'autre, le niveau moyen des salaires s'élève. D'autre part, il y a des branches de production que les circonstances favorisent, où l'ensemble des entreprises réalise des bénéfices importants, tandis qu'il y en a d'autres qui luttent contre les difficultés, où les bénéfices sont médiocres ou nuls; cela se répercute sur les salaires. Il vaut mieux être salarié dans les premières que dans les secondes, comme il vaut mieux aussi y avoir engagé ses capitaux. Un courant incessant porte sans doute les hommes et les capitaux des professions malheureuses aux professions heureuses, mais l'action n'en est pas si prompte que des différences considérables ne puissent subsister pendant longtemps. A l'intérieur même de chaque profession, d'entreprise à entreprise, il peut y avoir des écarts notables de salaire, pour des travaux de même nature : bien que l'entrepreneur, en règle, prenne et paie les travailleurs au taux courant du marché, il est rare cependant qu'il n'y ait pas quelque avantage à être employé dans une entreprise bien menée.

Dans le choix que les hommes font d'une profession, le taux du salaire n'est pas le seul élément qui entre en ligne. Il y a aussi la manière d'être du travail : la régularité ou l'aléa de l'emploi, tout ce que les diverses espèces de travail présentent de différences au point de vue de la fatigue, du risque couru, etc... Les professions où le genre de travail a le plus d'attrait sont relativement encombrées, de sorte que le travail y est à plus bas prix, relativement, qu'ailleurs. Il est au contraire relativement à haut prix, toutes autres choses égales, dans les emplois particulièrement pénibles ou dangereux.

Chaque génération de travailleurs, parvenue à l'âge adulte,

choisit entre les emplois d'après les avantages qu'ils offrent à ce moment. Prolétaires ou bourgeois, l'afflux des jeunes gens dans les professions à leur portée se règle de façon que les prix du travail tendent à l'égalité dans les professions qui offrent à peu près les mêmes facilités d'accès et requièrent à peu près les mêmes aptitudes. Mais sans cesse aussi les changements économiques, changements dans la technique, dans les goûts du public, dans les débouchés de chaque industrie, créent des inégalités entre les professions. Il y en a que les circonstances favorisent et d'autres qu'elles desservent. Ces inégalités sans doute sont atténuées par la possibilité pour les travailleurs de passer, au cours de la vie, d'un métier à un autre; le travail, nous l'avons dit, à défaut de mobilité physique, a une mobilité économique assez grande, et la technique moderne a sensiblement accru cette mobilité en déspécialisant l'ouvrier. Cependant c'est surtout par la jeunesse en âge de choisir que se fait le recrutement des professions; l'adaptation de l'offre de travail à la demande ne se fait ainsi qu'assez lentement, et le niveau des salaires dans chaque métier subit l'influence, favorable ou fâcheuse, des changements dans la demande et dans la technique. Comme font à la bourse les valeurs mobilières, il y a des professions qui montent et d'autres qui baissent. Le jeune homme qui choisit un métier met sa chance sur une carte que la vie retournera.

Parmi les différences de salaires, une des plus saisissantes est la différence entre les salaires masculins et les salaires féminins; ceux-ci ne sont en moyenne que les deux tiers ou les trois quarts des premiers, et il semble que le même écart se rencontre aux époques antérieures à la nôtre. Il est vrai que, la plupart du temps, c'est dans des professions différentes que les salaires masculins et féminins présentent cet écart. Mais pour des travaux qui sont les mêmes, bien que l'écart ici soit moindre, il n'y a pas non plus égalité de salaire, et cela explique la concurrence que dans divers emplois les femmes font aux hommes, les efforts des entrepreneurs pour remplacer le plus possible le travail masculin par le travail féminin.

Pourquoi cette différence dans les salaires? Le salaire de la femme est souvent une ressource d'appoint qui complète le revenu familial, qui n'en est pas l'élément essentiel. Puis la femme, au moins dans la classe ouvrière, vit à moins de frais que l'homme; avec un niveau d'existence plus bas, elle a aussi des prétentions moindres quant au prix de son travail. Il faut encore tenir compte

de ce que l'organisation ouvrière est beaucoup moins forte pour les femmes; elles forment peu de syndicats; ceux qu'elles forment sont faibles et précaires.

D'ailleurs, dans les mêmes emplois que les hommes, les femmes restent généralement un peu inférieures à ceux-ci. Elles ont moins d'attention soutenue, moins de résistance à la fatigue, moins d'aptitude, si elles ont à conduire des machines, à remédier vite aux dérangements qui peuvent se produire dans la marche du mécanisme, moins d'initiative aussi. Si elles reçoivent un salaire moindre que celui de l'homme, c'est aussi qu'elles livrent une marchandise travail qui n'est pas tout à fait la même. Les syndicats ouvriers réclament l'égalité des salaires féminins et des salaires masculins en invoquant la formule « à travail égal, salaire égal ». La formule ici est inopérante, parce que le travail n'est pas égal; l'expérience très étendue de travail féminin dont la guerre de 1914 a été l'occasion a confirmé les observations antérieures faites en cette matière.

Outre les différences de salaire par catégories de travail, il y a les différences individuelles de salaire. Dans la même profession les hommes ne sont pas tous payés au même prix, pour un travail de même nature. Les différences sont éclatantes dans les professions libérales, où l'homme vend son travail, non à un patron, mais au public; il n'y a pas de commune mesure entre le taux des honoraires du médecin, de l'avocat et de l'artiste illustres, et celui dont doivent se contenter leurs confrères demeurés dans l'obscurité. L'homme qui, s'élevant parmi les gens de sa profession, a acquis une habileté et une réputation exceptionnelles, n'est plus en concurrence avec eux; il vend son travail à des prix de monopole, telle une maison de commerce qui a su créer une marque et l'imposer à sa clientèle. Dans l'ordre même des emplois salariés, d'individu à individu des différences analogues se rencontrent, bien qu'elles soient en général moins marquées; elles s'expliquent par les différences dans la quantité ou la qualité du travail fourni. L'homme qui travaille plus ou qui travaille mieux que les autres reçoit naturellement un prix plus élevé de son travail. Toutefois, il n'en est pas ainsi dans les professions hiérarchisées, à forme bureaucratique, où le salarié reçoit, selon des règles fixes, ce qu'on appelle des « avancements de classe » et, dans le même emploi, touche un salaire plus élevé à mesure qu'il vieillit, sans que le travail fourni soit en quantité plus grande ni même parfois de qualité meilleure. Les gens qui aiment les for-

mules coupantes disent volontiers que dans ces professions on est d'autant mieux payé que, l'âge venant, on travaille moins; mais cela est manifestement exagéré. L'objet de cette méthode de rémunération est d'attacher à l'entreprise un personnel stable et expérimenté; il s'opère une sorte de compensation pour le salarié entre les faibles traitements du début de la carrière et les traitements améliorés de l'âge mûr; il accepte les premiers en considération des suivants, et l'espoir d'atteindre à ceux-ci est le gage de sa fidélité à l'entreprise. La méthode a évidemment des inconvénients, mais le fait qu'elle reçoit une application très étendue témoigne qu'elle a aussi des avantages sérieux. La règle posée ci-dessus, que le salaire varie à raison de la qualité du travail, dans les mêmes professions, n'est d'ailleurs vraie qu'autant que les rémunérations sont déterminées par des mobiles purement économiques. Il y a des emplois où le favoritisme trouble l'application de la règle; cela est fréquent dans les fonctions publiques.

Voici enfin une autre catégorie encore de différences dans le taux des salaires : les différences de lieu à lieu. Le fait que les hommes, porteurs de la marchandise travail, ne se déplacent pas aussi aisément que les choses, a pour conséquence de grandes différences de salaire selon les lieux. Pour des travaux de même espèce, le prix change avec la situation géographique. Où les différences sont le plus marquées, c'est de nation à nation. Il y a un taux moyen des salaires, pour chaque catégorie de travail, qui n'est pas le même aux Etats-Unis, en Angleterre, en France, en Allemagne, en Belgique, en Russie, etc... Mais, chez le même peuple, il y a aussi, de région à région, de grandes différences. L'enquête française de 1891 sur les salaires [22] fournit à cet égard une donnée très intéressante, relative aux variations des salaires par groupes de départements. Les départements ont été rangés en sept groupes, dont le département de la Seine forme à lui seul le premier et le département de Seine-et-Oise le second. Voici, pour ces sept groupes, le salaire ordinaire des manœuvres et le salaire ordinaire de l'ouvrier de métier commun (en 1891) [23] :

(22) *Salaires et durée du travail dans l'industrie française* (Publication de l'Office du travail, 1893-97).

(23) On trouvera un classement du même genre dans la publication faite par la Statistique générale en 1911, *Salaires et coût de l'existence*.

	SALAIRE ORDINAIRE	
	du manœuvre	de l'ouvrier de métier commun
1er groupe........	5 fr. »	7 fr. 50
2e groupe........	3 fr. 60	6 fr. 10
3e groupe........	3 fr. 35	4 fr. 50
4e groupe........	3 fr. »	4 fr. »
5e groupe........	2 fr. 75	3 fr. 90
6e groupe........	2 fr. 50	3 fr. 50
7e groupe........	2 fr. 20	3 fr. 10

Il est remarquable qu'il y a dans chaque groupe une relation entre le niveau des salaires et les faits suivants : le nombre moyen d'habitants au kilomètre carré, le pourcentage moyen de la population urbaine par rapport à la population totale, la valeur locative moyenne des habitations. Les groupes de départements sont classés à peu près dans le même ordre d'après les salaires et d'après les trois autres indices; d'où l'on peut tirer qu'il y a des relations entre d'une part le salaire et d'autre part la densité de la population, le développement de l'industrie (pourcentage de la population urbaine) et la richesse générale (valeur locative), tous faits qui influent sur la productivité.

Les comparaisons instituées entre salaires, de nation à nation ou de région à région, sont compliquées par la distinction à faire entre le salaire nominal et le salaire réel. Il peut arriver que dans les lieux où le salaire nominal est plus élevé, le coût de la vie le soit aussi, de sorte que les différences entre salaires réels soient moindres que celles entre salaires nominaux; il est possible, dans certains cas, qu'à des salaires nominaux inégaux correspondent des salaires réels identiques. Mais ce serait une erreur que de prétendre expliquer par des inégalités du coût de la vie, en principe, les inégalités des salaires nominaux; même ramenés à la notion du salaire réel, les salaires diffèrent beaucoup selon les lieux. Il y a un morcellement géographique du marché du travail, à raison du peu de mobilité de la marchandise travail.

SECTION IV

LES STATISTIQUES DE SALAIRES EN FRANCE.

Les services statistiques des divers pays fournissent des données sur les salaires, les uns périodiquement, d'autres sans périodicité. Ces données ne sont en général relatives qu'aux salaires ouvriers; il y a cependant quelques statistiques des traitements

publics [24]. Il y a en somme une grande masse de renseignements sur les salaires, mais ce qui fait souvent défaut, c'est une coordination méthodique de ces renseignements. Dans le même pays, les enquêtes sur les salaires ne sont pas toujours conduites d'après les mêmes principes et ne portent pas sur les mêmes catégories d'entreprises. A plus forte raison les divergences sont-elles grandes entre les enquêtes menées dans des pays différents, et les comparaisons peu aisées. On se bornera ici à donner des renseignements sur le mouvement des salaires en France, d'abord au cours du XIXe siècle, puis dans la période qui suit la guerre de 1914 [25].

La donnée le plus souvent fournie par les statistiques, c'est le salaire quotidien que gagne en moyenne l'ouvrier de telle ou telle catégorie, payé soit au temps, soit à la tâche; ce salaire tantôt est calculé directement, tantôt est déduit du salaire horaire. Mais le salaire quotidien n'est pas une base suffisante pour l'appréciation de la situation économique du salarié. La période comptable la plus usuelle, pour les budgets privés comme pour les budgets publics, c'est l'année. Or il y a d'assez grandes difficultés à passer, en statistique, du salaire quotidien au salaire annuel : le salaire

(24) Voir, à titre d'exemple, le *Bulletin de la statistique générale de la France*, t. III : *Contribution à la statistique des fonctionnaires*, par L. March.

(25) L'Office du Travail, puis la Statistique générale de la France ont publié diverses enquêtes sur les salaires. Les deux plus importantes sont : *a*) celle qui a été publiée de 1893 à 1897 sous le titre *Salaires et durée du travail dans l'industrie française; b*) celle qui a été publiée en 1911 sous le titre *Salaires et coût de l'existence à diverses époques jusqu'en* 1910. Celle-ci contient des données sur le mouvement des salaires et le coût de l'existence au XIXe siècle qui sont d'un grand intérêt. Depuis 1896, la Statistique générale de la France fait périodiquement des enquêtes sur les salaires auprès des conseils de prud'hommes et auprès des maires des chefs-lieux des départements où il n'existe pas de conseils de prud'hommes; quinquennales jusqu'en 1921, ces enquêtes sont devenues annuelles à partir de 1924. Pour les salaires agricoles, les grandes enquêtes agricoles de 1862, 1882 et 1892 donnent des renseignements précieux, mais qui n'ont plus que la valeur de documents historiques. En 1912, le ministère de l'Agriculture a publié une enquête sur les salaires agricoles, mais celle-ci n'est pas dans les mêmes cadres que les précédentes, ce qui rend les comparaisons difficiles. Pour l'application de la loi du 15 déc. 1922, qui étend aux exploitations agricoles la législation sur les accidents du travail, les préfets doivent établir des tableaux de salaires par catégories de travailleurs et, le cas échéant, par régions agricoles. On a ainsi des données périodiquement renouvelées sur les salaires agricoles. On trouvera une bonne critique de la statistique des salaires dans un article du professeur Umberto Ricci, *Sur les méthodes de la statistique des salaires* (*Revue internationale du travail*, 1926).

quotidien qui nous est indiqué est, il est vrai, une moyenne où se trouvent fondues les variations subies d'un jour à l'autre; mais il reste à savoir combien il y a de salaires quotidiens dans l'année, et c'est une donnée qui varie non seulement avec les catégories d'industries, mais avec les salariés.

D'autre part, le salaire individuel fait assez souvent partie d'un ensemble qui est le salaire familial. Dans certaines branches d'industrie à domicile, l'état habituel des choses est le travail en commun des membres de la famille; en dehors même de ce cas, il y en a bien d'autres où le salaire de la femme et des enfants vient se joindre à celui du chef de famille. La méthode des monographies rend, au point de vue de la connaissance du salaire familial, de grands services; décrivant des situations concrètes, elle complète l'œuvre des enquêtes générales.

Les documents statistiques relatifs aux salaires joignent souvent aux données du salaire nominal celles du salaire réel, au moyen d'indications sur le coût de la vie. Il ne suffit pas de savoir ce que gagnent en moyenne les salariés, il faut aussi chercher à dégager le pouvoir d'acquisition du salaire, ce qu'il représente de bien-être, et on en donne une idée approchée en comparant aux variations des salaires celles des prix, prix de la nourriture et du logement notamment.

Il y a eu en France d'importantes enquêtes sur les salaires avant 1914. Nous commencerons par en résumer les résultats; nous étudierons ensuite le mouvement des salaires depuis la fin de la guerre. La dépréciation de la monnaie et les changements survenus dans les conditions économiques font apparaître des taux nominaux de salaires très différents de ceux d'avant la guerre.

1. — Salaires d'avant guerre. — Voici d'abord quelques indications tirées de l'enquête faite par l'Office du Travail dans la période 1891-1893. Cette enquête a porté sur 2.957 établissements de l'industrie privée et a englobé le quart du personnel ouvrier employé dans la grande et la moyenne industries; ce personnel se décomposait en contremaîtres (3 p. 100), ouvriers (71 p. 100), ouvrières (18 p. 100), enfants et apprentis (8 p. 100). La moyenne des salaires constatés ressortait à 4 fr. 20 par jour pour l'ouvrier adulte (6.15 dans le département de la Seine, 3.90 en province), à 2 fr. 20 pour l'ouvrière adulte (3 fr. dans le département de la Seine, 2.10 en province).

D'une manière générale, la comparaison des groupes industriels dans cette enquête fait ressortir que les moyennes élevées s'obser-

vent dans les groupes où les opérations de façonnage et de finissage des produits tiennent la place la plus considérable, sans doute parce que c'est là qu'il y a le plus d'habileté professionnelle requise. Cependant dans les exploitations minières le salaire est élevé, bien que le produit soit livré à l'état brut. Le travail aux pièces donne des salaires un peu plus élevés que le travail au temps (toutefois le calcul n'a été fait que pour le département de la Seine). Les conditions de travail (salaire, durée et régularité du travail) sont meilleures dans les grandes entreprises; la concentration industrielle, en augmentant la productivité des exploitations, améliore la situation des salariés.

Une autre enquête, publiée en 1911, fournit de nombreuses données sur les salaires, surtout dans les métiers courants exercés en petite industrie et dans les travaux publics. Dans un ensemble de 43 métiers, dont 36 métiers masculins et 7 féminins, on trouve à Paris en 1911 un salaire moyen de 7 fr. 24 contre 6 fr. 37 en 1896. Un classement des départements, la Seine exceptée, en sept catégories, d'après le salaire moyen des ouvriers de la petite industrie occupés au chef-lieu, de 1906 à 1911, donne les résultats suivants :

1er groupe	Fr. 6 70
2e groupe	5 74 à 6 01
3e groupe	5 25 à 5 68
4e groupe	4 73 à 5 17
5e groupe	4 27 à 4 69
6e groupe	3 79 à 4 20
7e groupe	3 22 à 3 72

Il ressort des enquêtes faites avant la guerre que, dans l'industrie à domicile, les salaires sont en moyenne plus bas que dans l'industrie en usine ou en atelier [26]. C'est que la supériorité

(26) On trouvera des données complètes sur les salaires des ouvriers à domicile dans les ouvrages et documents suivants : Aftalion, *Le développement de la fabrique et le travail à domicile dans les industries de l'habillement* (Paris, 1906). Diverses enquêtes officielles ont été faites en France sur le travail à domicile; elles contiennent des données intéressantes. Voir les publications du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale : *Enquête sur le travail à domicile dans la lingerie* (5 volumes, 1907-1911); *Enquête sur le travail à domicile dans l'industrie de la fleur artificielle* (1913); *Enquête sur le travail à domicile dans l'industrie de la chaussure* (1914). Les salaires ont été là aussi considérablement élevés, depuis la guerre, en valeur nominale : cf. *Bulletin du ministère du Travail*, 1925, p. 237.

technique de l'atelier, la meilleure organisation du travail, le machinisme plus développé, y rendent le travail plus productif qu'en chambre; le salarié, copartageant du produit obtenu dans l'entreprise, profite de cet accroissement de productivité. Dans l'industrie à domicile il y a, au-dessous de la zone des salaires bas, mais qui assurent cependant l'existence de l'ouvrier, une zone de salaires qui n'atteignent pas le minimum d'existence. De tels salaires se rencontraient, avant la guerre, chez diverses catégories d'ouvrières à domicile.

Les salaires agricoles forment une zone à part. La dernière enquête générale agricole faite en France (1892) donnait, en ce qui concerne les salaires, des chiffres très bas. Depuis 1892, on a renoncé aux grandes enquêtes périodiques. Le ministère de l'Agriculture, en juillet 1912, a publié une enquête sur les salaires, mais elle a été conduite sans le souci de fournir des données correspondantes à celles des enquêtes antérieures. Il en ressort toutefois, d'une façon évidente, une hausse générale et souvent considérable des salaires agricoles depuis 1892, surtout dans les régions qui étaient à cette date des régions à bas salaires; il y aurait ainsi tendance à une sorte de nivellement [27].

Il est assez difficile de coordonner les résultats d'enquêtes sur les salaires faites selon des méthodes qui n'ont pas toujours été les mêmes et se référant à des catégories différentes d'industries. Cependant un travail de ce genre est possible quand on ne se propose que de tracer l'allure générale d'un mouvement. L'enquête de 1911 (*Salaires et coût de l'existence à diverses époques*) l'a fait pour les salaires en France de 1806 à 1910; il ne s'agit toutefois que des salaires industriels. En représentant par 100 la moyenne du salaire en 1900, selon la méthode des nombres indices, on obtient le tableau suivant :

Années	Indice des salaires
—	—
1806	40
1810	41
1820	43
1830	45
1840	48

(27) Sur le salaire agricole, on lira avec profit le chapitre III du livre déjà cité de Souchon, *La crise de la main-d'œuvre agricole en France*, et un article de M. J. Hitier, *L'évolution du régime des salaires et l'agriculture moderne* (*Revue d'économie politique*, 1903).

Années	Indice des salaires
—	—
1850	51
1855	55
1860	60
1865	65
1870	71
1875	77
1880	82
1885	87
1890	92
1895	96
1900	100
1905	103
1910	110

Il y a eu, de 1806 à 1910, une hausse ininterrompue des salaires, mais l'allure de ce mouvement de hausse n'est pas régulière. Ça a été un mouvement lent jusqu'au milieu du XIXe siècle, bien plus rapide dans la seconde moitié du siècle, où le salaire a doublé. De 1806 à 1910, la hanse est de 175 p. 100.

Ce mouvement de hausse ne serait-il pas simplement le reflet du mouvement des prix? Si l'ensemble des prix avait haussé dans la même mesure à peu près que les salaires, ceux-ci ne feraient que refléter le changement survenu dans l'expression monétaire des valeurs, et la somme de biens que représenterait un salaire nominal accru serait restée la même. L'enquête de 1911 apporte sur ce point une grande masse de renseignements et de calculs relatifs aux deux dépenses principales, celles de la nourriture et du logement. Il en résulte que le pouvoir d'achat des salaires à l'égard des objets ou des services pris comme types de la consommation familiale, ramené à 100 pour l'année 1900, est traduit par la série suivante de nombres indices :

Années	Indice du pouvoir d'achat
—	—
1810	55.5
1820	53.5
1830	54
1840	57
1850	59.5
1860	63
1870	69
1880	74.5
1890	89.5
1900	100
1905	104.5
1910	106

Le pouvoir d'achat du salaire s'est donc accru moins que le salaire nominal, mais cependant d'une façon très sensible, presque dans la proportion du simple au double, entre 1810 et 1910 (91 p. 100) (28).

La hausse du salaire nominal au XIXe siècle, et à un moindre degré du salaire réel, est un fait général que constatent les statistiques de tous les pays. En ne s'attachant qu'au salaire réel, on peut distinguer, de 1850 aux dix premières années du XXe siècle, trois périodes. La première va de 1850 à 1873-75; c'est une période où l'ensemble des prix était en hausse; le salaire nominal s'y est accru beaucoup, le salaire réel sensiblement moins. En Angleterre, par exemple, tandis que le salaire nominal s'est accru de 55 p. 100, la hausse du salaire réel n'a été que de 28 p. 100. La seconde période comprend le dernier quart du XIXe siècle; l'ensemble des prix y est en baisse. La hausse du salaire réel a dépassé celle du salaire nominal. En Angleterre, avec un salaire nominal qui est resté presque stationnaire, le salaire réel s'est élevé, entre 1873 et 1896, de 37 p. 100. La troisième période s'ouvre aux dernières années du XIXe siècle; les prix depuis ce moment sont en hausse. Le salaire nominal s'élève avec les prix, mais la hausse du salaire réel s'est ralentie ou même arrêtée. En France, de 1900 à 1910, il n'y a eu que 6 p. 100 de hausse du salaire réel, et encore certains dégrèvements d'impôt (le sucre et le vin) ont-ils introduit ici un élément factice; si on en faisait abstraction, la hausse du salaire réel se réduirait à peu de chose. En Angleterre, il y a, entre 1896 et 1909, un léger fléchissement du salaire réel; de même aux Etats-Unis entre 1896 et 1907.

Il semble donc que les périodes de baisse générale des prix

(28) Ces calculs sont faits en supposant une consommation demeurée identique, dans son objet et son volume, d'un bout à l'autre de la période, ce qui est indispensable pour obtenir une base de comparaison. Mais le pouvoir d'achat, ainsi entendu, du salaire est une chose tout à fait différente de ce qu'on pourrait appeler la valeur sociale du salaire. En fait, la consommation des salariés, comme celle des autres catégories économiques, a varié depuis le début du XIXe siècle; les hommes ont changé bien des choses à leur façon de se nourrir et de se vêtir; le logement même, bien qu'il ait relativement peu changé, n'est pas resté immuable; des besoins nouveaux sont nés. Eu égard au niveau actuel des besoins, le salaire représente-t-il plus ou moins qu'il y a un siècle? Eu égard à l'accroissement de la richesse, la condition économique du salarié de la classe ouvrière s'est-elle améliorée ou a-t-elle empiré? C'est une question toute différente de celle que traite la statistique française citée au texte.

soient plus favorables à la classe ouvrière que les périodes de hausse. La hausse du salaire nominal y est moindre, mais celle du salaire réel est plus forte. Quant le coût de la vie diminue par la baisse des prix, le salarié défend le salaire nominal antérieurement atteint, de sorte que le pouvoir d'achat du salaire s'élève. Il lui est moins facile d'obtenir rapidement, quand le coût de la vie s'élève, une hausse correspondante du salaire nominal; cela ne se fait qu'au bout d'un certain temps [29].

Outre le mouvement général de hausse qui emporte les salaires depuis le début du XIX[e] siècle, il y a des mouvements périodiques qui se produisent pour les salaires comme pour les autres catégories de revenus, et qui sont liés au rythme économique prospérité-dépression. On se reportera sur ce point à ce qui a été dit du rythme de la vie économique moderne (t. 1, liv. III, chap. VI).

II. — Salaires d'après-guerre. — La guerre a changé tous les prix; elle ne pouvait pas ne pas changer aussi le prix du travail. En fait, non seulement en France et chez les autres belligérants, mais dans tous les pays du monde, l'expression monétaire des salaires a changé et les salaires nominaux sont en forte hausse. La hausse s'est faite soit par l'augmentation du salaire de base, soit par l'addition au salaire de base d'indemnités de vie chère, souvent de ces deux façons à la fois. L'augmentation générale des traitements, faite à diverses reprises depuis 1919 pour les fonctionnaires et agents de l'Etat français, a été une espèce de consécration officielle, dans notre pays, de cette hausse. Les nombreuses conventions collectives passées, depuis 1918 surtout, entre syndicats patronaux et syndicats ouvriers, fixent toutes des hausses de salaires. Le mouvement a commencé, en France, dans les usines de guerre, et on en a parfois conclu que si l'Etat et les industriels travaillant pour lui et sous son contrôle avaient eu la main moins large, la hausse des salaires ne se serait pas produite, ou tout au moins qu'elle n'aurait pas pris une si grande ampleur. Mais c'est méconnaître le caractère de nécessité des faits économiques. Tout est réuni, depuis 1914, pour élever le taux des salaires : pénurie de travailleurs, cherté de la vie, dépréciation de la monnaie. Les abus, d'ailleurs indiscutables, qui se sont produits dans les usines de guerre, en matière de salaire, ne sont assurément que d'un effet bien médiocre, au regard de ces causes générales et puissantes de hausse.

(29) Aftalion, *Le salaire réel et sa nouvelle orientation* (*Revue d'économie politique*, 1912).

Les enquêtes faites par la Statistique générale de la France (annuelles depuis 1924) permettent d'avoir une vue d'ensemble de la hausse des salaires nominaux dans l'industrie.

En octobre 1925, pour l'ensemble des villes autres que Paris, on trouvait, pour l'ensemble des professions masculines enquêtées, un salaire horaire de 2 fr. 79, contre 0 fr. 46 en 1911, et un salaire journalier de 23 fr. 25 contre 4 fr. 61 en 1911. Pour l'ensemble des professions féminines enquêtées, le salaire horaire était de 1 fr. 51, contre 0 fr. 23 en 1911, et le salaire quotidien de 12 fr. 24, contre 2 fr. 29 en 1911. En prenant la base 100 pour 1911 on trouve : pour le salaire horaire des professions masculines l'indice 607 et pour le salaire quotidien l'indice 504; pour le salaire horaire des professions féminines l'indice 656 et pour le salaire quotidien l'indice 535. Le salaire quotidien s'est élevé moins que le salaire horaire à cause de la diminution de la durée du travail (journée de huit heures).

A Paris et dans la région parisienne, en octobre 1925, les salaires horaires sont compris entre 3 fr. 85 et 5 francs et les salaires quotidiens entre 30 francs et 40 francs. En prenant la base 100 pour 1911, on trouve pour les salaires horaires des indices compris entre 417 et 600, et pour les salaires quotidiens des indices compris entre 370 et 513.

D'une façon générale, on observe que les salaires féminins ont augmenté plus que les salaires masculins et que l'indice du salaire en 1925 est le plus élevé là où la valeur absolue du salaire était la plus faible avant la guerre.

L'indice des prix de détail établi pour 1925 par la Statistique générale de la France (465) se tient sensiblement au-dessous de celui des salaires pour l'ensemble des villes autres que Paris. Il y a donc lieu de croire que les salaires, jusqu'en 1925 inclus, ont augmenté plus que le coût de la vie, de sorte qu'il y a eu accroissement non seulement du salaire nominal, mais du salaire réel [30].

Pour ce qui est des salaires agricoles, les renseignements recueillis par les préfets pour l'application de la loi sur les accidents du travail dans les exploitations agricoles permettent de constater une hausse considérable par rapport à l'avant-guerre.

(30) *Bulletin de la statistique générale de la France*, t. XV, p. 170. On trouvera dans la collection de ce *Bulletin* diverses études sur le mouvement des salaires dans plusieurs pays étrangers : voir notamment tomes X, XII et XIV. Le Bureau international du Travail, dans sa vaste *Enquête sur la production*, a fourni beaucoup de données sur les salaires.

CHAPITRE III

LE REVENU DU CAPITAL

SECTION I

COMMENT LE CAPITAL PRODUIT UN REVENU REVENU BRUT ET REVENU NET. INTÉRÊT ET AMORTISSEMENT

Tout capital peut donner à son propriétaire un revenu, c'est-à-dire un surplus de biens venant s'ajouter à ceux qui constituent le capital même. Il y a deux sortes de procédés qui permettent au capitaliste de tirer un revenu de son capital.

1° Le capitaliste engage ses capitaux dans une exploitation agricole, industrielle, commerciale. Le revenu du capital, devenu capital d'entreprise, est alors un des éléments du profit et se trouve, pour l'entrepreneur individuel, confondu dans le profit avec le revenu de travail qu'il perçoit du fait de son activité directrice. Les deux catégories de revenus, confondues en fait, sont discernables intellectuellement; dans certaines formes d'entreprises, notamment les sociétés par actions, elles sont matériellement séparées, le capital et l'activité directrice n'étant pas fournis par la même personne.

2° Le capitaliste cède pour un temps l'usage de son capital à une autre personne, moyennant un prix fait, par un contrat du type du louage ou du prêt. Le propriétaire d'une terre la loue à un fermier ou à un métayer, le propriétaire d'une maison d'habitation la donne à bail, le propriétaire d'une somme d'argent la prête. Quand le capital est ce que, dans la langue juridique, on appelle un corps certain, c'est le bien même, dans son identité physique, qui est restitué au capitaliste à l'expiration du temps fixé. Quand le capital consiste en biens consomptibles par le premier usage, du blé, de la houille, de la monnaie, le capitaliste cède en réalité, non pas seulement l'usage du capital, mais la propriété, à la charge pour l'emprunteur de restituer des biens de même nature. Ce n'est que par une forme de langage abrégée qu'on parle ici encore de céder l'usage du capital.

Le revenu du capital apparaît, dans cette hypothèse, dégagé de tout revenu de travail. Le capital se comporte comme une marchandise offerte et demandée sur le marché; il y a des capitalistes qui cherchent preneur pour l'usage de leur capital et des gens qui cherchent des capitaux dont l'usage soit disponible. Le prix payé pour l'usage des capitaux ainsi offerts et demandés s'appelle l'intérêt. Toutefois, en fait, on applique ce terme, de préférence, au prix payé pour l'usage d'une somme d'argent. Pour le prix de l'usage des capitaux immobiliers, on emploie les termes de loyer, fermage, rente, redevance; la terminologie économique, ici encore, ne s'est guère dégagée des imprécisions du langage courant. Ce prix de l'usage du capital est la plupart du temps payé en monnaie; mais il l'est, dans certains cas, en autres biens; dans le métayage, par exemple, le propriétaire du fonds reçoit une part des récoltes et non une somme d'argent.

L'intérêt est, le plus souvent, payé périodiquement à des termes convenus : c'est le coupon qu'on détache tous les trois mois ou tous les six mois d'un titre de rente ou d'une obligation de chemin de fer; c'est la quittance que le propriétaire d'une maison de rapport fait présenter aux locataires aux époques convenues ou d'usage. Mais il faut se garder d'identifier l'intérêt avec cette perception périodique; elle en est une forme usuelle, mais non l'essence. Il y a d'autres formes de la perception de l'intérêt. Quand le prêteur remet à l'emprunteur une somme moindre que celle qui lui sera restituée à l'échéance du remboursement, il perçoit l'intérêt en moins-donnant : ainsi fait le banquier qui escompte un effet de commerce, ou le capitaliste qui souscrit un bon de la Défense nationale. L'intérêt est formé de ce qui s'ajoute au capital existant : cette addition peut être faite, soit sous la forme d'un afflux régulier de biens, au cours de l'opération, soit en bloc à la fin de l'opération, le créancier recevant plus qu'il n'a donné, soit de toute autre manière; cela ne change rien au caractère de l'opération.

Dans le supplément de biens que la possession d'un capital permet d'obtenir, tout n'est pas supplément net. Il y a une déduction à faire. En effet, le capital, en tant que composé de biens matériels, est quelque chose de périssable; il s'use et se détériore. Si le capitaliste veut conserver son capital intact, il doit, sur les revenus du capital, prélever de quoi le reconstituer; c'est l'amortissement. Selon les cas, le bénéficiaire du revenu perçoit le revenu brut, et c'est à lui à opérer l'amortissement, ou il perçoit le revenu net, amortissement préalablement déduit. L'entrepreneur indivi-

duel, maître de son entreprise, est dans le premier cas; l'actionnaire d'une société est dans le second; il n'a pas à faire, dans les dividendes qu'il reçoit, le départ entre ce qui doit être reconstitué et ce qui est revenu consommable; l'amortissement est fait avant la détermination du dividende, et ce qu'il reçoit est tout entier du bénéfice net. Toutefois, il n'en est pas ainsi dans les entreprises qui exploitent une richesse dont la reconstitution est impossible; c'est le cas des entreprises minières. L'actionnaire d'une société minière doit, sur les dividendes qu'il reçoit, prélever de quoi reconstituer son apport en capital; s'il les consommait entièrement comme des revenus, il se trouverait, la mine épuisée, avoir consommé son capital. Les fermages ou loyers que touche un propriétaire foncier comprennent, comme le revenu de l'entrepreneur individuel, une part qui doit être réservée à l'amortissement du capital. Il y a des dépenses d'entretien et de réfection à faire sur le domaine ou dans la maison; les loyers et fermages ne sont pas des revenus nets disponibles pour la consommation. Au contraire, l'intérêt d'une somme d'argent prêtée ne contient rien qui doive être affecté à la reconstitution du capital, puisque le débiteur, ayant reçu le capital et l'ayant consommé, doit, au terme fixé, rendre un capital identique. Ce qui est vrai d'une somme d'argent l'est de toute chose fongible objet d'un prêt, du blé par exemple.

Dans certaines combinaisons financières, le remboursement du capital par l'emprunteur, au lieu de se faire en paiements distincts des paiements d'intérêts, se fait en même temps que ceux-ci et paraît confondu avec eux. Par exemple, le créancier d'une rente viagère reçoit des sommes qui sont à la fois intérêt et remboursement de capital, et le plus souvent, dans la pratique, la constitution d'une rente viagère est considérée par le capitaliste comme un moyen d'accroître son revenu en y joignant la consommation, par fractions successives, du capital; si le crédirentier n'a rien épargné sur les arrérages, à sa mort le capital se trouve entièrement consommé.

Ce qui reste du revenu du capital, l'amortissement une fois déduit, constitue l'intérêt net. Cet intérêt net, le capital peut le produire indéfiniment, puisque, par hypothèse, la reconstitution et le maintien indéfini du capital sont assurés par l'amortissement. Le capital est pour son propriétaire une source intarissable de revenu. Cette pérennité du capital et du revenu ne doit d'ailleurs s'entendre que compte tenu des risques inhérents à toute action économique. Le capital engagé dans une entreprise qui échoue ou prêté à un débiteur insolvable périt en totalité ou en partie, avec

les espérances de revenu qu'il portait en lui; ces mésaventures sont fréquentes.

Pour étudier le revenu du capital, nous nous placerons successivement aux deux points de vue suivants :

1° A un moment donné quelconque, il y a dans un pays un taux d'intérêt, c'est-à-dire un rapport du revenu au capital, qui est considéré comme normal. Entendons par là le taux d'intérêt qu'on peut obtenir sans courir d'autres risques que ceux que tout acte économique comporte. A ce premier point de vue, plusieurs questions sont à étudier :

a) Quels sont les faits qui déterminent le taux normal d'intérêt à un moment donné ? L'intérêt est le prix de l'usage du capital; la question est de savoir comment ce prix est déterminé.

b) Il y a, à un moment donné quelconque, à côté du taux considéré comme normal, des taux plus élevés et des taux plus bas. D'autre part, au même moment, le taux d'intérêt diffère selon les pays. D'où la double question de savoir pourquoi, dans les divers placements, le capitaliste n'obtient pas le même taux d'intérêt et pourquoi le taux de l'intérêt n'est pas le même partout.

c) D'une date à une autre, le taux de l'intérêt change. Si le taux de l'intérêt change, c'est que les faits qui déterminent le prix de l'usage du capital ont changé, et ainsi cette étude se lie étroitement aux deux précédentes.

2° Il y a un autre point de vue à considérer. Quand on suit dans le temps une catégorie quelconque de capital, terres, maisons, valeurs mobilières, monnaie, on constate dans le revenu et la valeur vénale des capitaux des fluctuations en sens divers, des accroissements et des diminutions, qui tiennent à des causes générales indépendantes de la volonté et de l'action des détenteurs de capitaux. Ce sont les phénomènes de rente, rente positive ou rente négative. Il y a rente positive quand le revenu du capital, ou sa valeur vénale, ou l'un et l'autre ensemble, augmentent; il y a rente négative dans le cas contraire.

SECTION II

LE CAPITAL CONSIDÉRÉ COMME UNE MARCHANDISE
L'OFFRE ET LA DEMANDE DE CAPITAL

Le capital se comporte comme une marchandise offerte et demandée. C'est des conditions de l'offre et de la demande du capital que dépend le taux de l'intérêt. Il faut donc d'abord

se représenter clairement ce que c'est que l'offre et la demande du capital.

§ 1. — La formation du capital neuf. Le fait de l'épargne. L'épargne envisagée du point de vue individuel et du point de vue social.

Par quoi est constitué le capital en quête d'emploi? Il y a en apparence deux sources, en réalité une seule.

Il y a d'abord le capital antérieurement placé, le capital d'ancienne formation, qui est ramené à l'état de capital liquide, de capital sous la forme monnaie, et qui cherche un nouveau placement. Cela se présente dans bien des cas. Le capitaliste vend des valeurs mobilières, une terre, une maison. Ou bien son capital lui est remboursé; les compagnies françaises de chemins de fer remboursent chaque année un grand nombre de leurs obligations; elles remboursent progressivement aussi, et d'autres sociétés font de même, l'apport de leurs actionnaires; beaucoup de fonds d'Etat sont l'objet d'un amortissement régulier. Il y a ainsi chaque année des capitaux anciens, par milliards, qui redeviennent disponibles et se mettent en quête de placement.

Toutefois, ce n'est là qu'une source apparente de capital en quête d'emploi. Pour le capital qu'une vente rend disponible, cela est l'évidence même. Si le propriétaire d'une valeur mobilière, par exemple, la vend à la bourse, il se procure un capital liquide, mais un capital égal qui était disponible entre les mains de l'acheteur cesse de l'être; sur l'ensemble du marché rien n'est changé. Il n'en est pas autrement, bien que la chose soit un peu moins claire, dans le cas du capital remboursé. Quand une société rembourse ses obligations, c'est dans son bilan une charge financière, et c'est par conséquent autant de moins qu'elle a à distribuer en dividendes à ses actionnaires; de même quand un Etat amortit sa dette, c'est de l'argent fourni par l'impôt, et ce que le contribuable paie de ce chef, il ne l'a plus en épargne disponible qu'il porterait sur le marché (1).

(1) Toutefois, il n'est pas toujours exact que le remboursement d'un capital ait pour contre-partie l'indisponibilité d'un capital égal. L'actionnaire ou le contribuable, avec un revenu plus large, aurait peut-être dépensé davantage, sans épargner plus. Le mécanisme du remboursement a pour effet de transformer en capital ce qui aurait pu n'être que du revenu, et dans une certaine mesure il accroît la somme des capitaux existants.

La seconde source, et la seule réelle, de capitaux en quête d'emploi, c'est l'épargne. L'épargne forme des capitaux neufs, elle crée des capitaux (2).

Qu'est-ce que l'épargne? Une abstention. L'homme qui ne dépense pas l'intégralité de son revenu épargne; il transforme en capital la portion de son revenu non dépensée. C'est le plus souvent en monnaie que se fait l'épargne, puisque nos revenus et nos dépenses s'expriment par des mouvements de monnaie. Mais il y a d'autres formes d'épargne; dans l'économie en nature, l'épargne se fait en biens de consommation; au lieu de vendre son blé et de mettre de côté le prix, le paysan met ce blé en réserve; ces formes d'épargne sont celles des sociétés primitives et elles reparaissent parfois dans les nôtres.

L'épargne n'a pas pour conséquence nécessaire et immédiate une offre de capital apparaissant sur le marché. Le capitaliste qui garde des millions dans un coffre-fort n'exerce pas d'action sur le marché des capitaux; il thésaurise. En temps normal, dans les sociétés modernes, la thésaurisation a peu d'importance, mais elle peut en prendre beaucoup aux périodes troublées. Il se forme alors des amas de capitaux stériles, prélevés sur la circulation monétaire, métallique ou fiduciaire.

Etant une abstention de consommer, l'épargne implique l'idée d'un sacrifice consenti par l'épargnant. Elle est un sacrifice du présent à l'avenir; l'épargnant retranche quelque chose de son revenu consommable dans le présent afin de le rendre plus grand dans l'avenir. Ce sacrifice du présent à l'avenir suppose un assez grand développement des vertus de prévoyance et d'énergie chez les hommes. De ce point de vue, l'intérêt du capital pourrait être considéré comme le stimulant nécessaire et la récompense du sacrifice, et il semble que, plus l'intérêt sera élevé, plus l'épargne sera abondante.

Toutefois, le lien n'est pas très étroit entre l'épargne et l'idée de sacrifice. Au delà d'un certain niveau de revenu, l'idée de sacrifice s'évanouit. Où est-il chez le milliardaire? Il y a moins ici épargne au sens traditionnel et bourgeois du mot qu'accumulation automatique du capital, transformation nécessaire en capital de revenus qui dépassent les facultés de consommation. Même dans la zone

(2) Sur le phénomène de l'épargne, M. Ch. Rist a publié une pénétrante étude dans *Problèmes actuels de l'Economique* (1921). Du même auteur cf. *Quelques définitions de l'épargne; Essai de critique* (Revue d'éc. politique. 1921).

des revenus qui ne sont pas de cet ordre de grandeur, il y a des gens pour qui l'épargne est moins un sacrifice qu'un penchant naturel, presque un plaisir. L'avare est le type du genre. Mais bien des gens, dans notre milieu économique, à qui ne s'applique pas le nom d'avare, épargnent sans regret : soit qu'une longue habitude les y ait pliés, soit que leurs besoins soient médiocres, soit qu'ils trouvent une joie à l'idée que la sécurité de l'avenir est assurée à eux-mêmes et à leurs enfants. Ce type d'épargnant est fréquent dans certaines classes de la population française, notamment chez le paysan propriétaire, dans la bourgeoisie de province; il y a des familles qui amassent silencieusement et dont l'avoir s'accroît chaque année sans que le train de vie change. L'épargne ainsi pratiquée est presque une fonction naturelle.

Dans le milieu des affaires, l'épargne sur les bénéfices de l'entreprise est, dans une certaine mesure, une nécessité. Il faut que l'entreprise puisse se développer sans avoir recours, à chaque occasion, au capital extérieur; qu'elle ait de larges réserves pour parer aux besoins imprévus et aux périodes de crise. Les prélèvements pour ces divers objets sur les bénéfices bruts sont bien un sacrifice, mais un sacrifice que la prospérité et la continuité même de l'entreprise imposent et que l'on ne peut pas ne pas faire.

Il ne faut donc pas s'en tenir à la notion que l'épargne est un sacrifice dont l'intérêt serait le prix : notion d'une simplicité séduisante, mais qui n'exprime pas la réalité. Alors même que l'intérêt aurait disparu, il y aurait encore des épargnes. Les hommes ayant un vif souci de l'avenir, loin d'exiger un intérêt pour épargner, consentiraient à payer pour obtenir la pleine sécurité et conservation de leurs épargnes improductives. A plus forte raison est-il impossible de dégager une relation précise entre le taux de l'intérêt et le montant de l'épargne. De même qu'une marchandise est d'autant plus offerte sur le marché que le prix en est plus élevé, il paraîtrait naturel, à première vue, d'admettre que la somme de l'épargne augmente avec l'intérêt. Mais la psychologie de l'épargne est trop complexe pour qu'il soit possible de déterminer, par le raisonnement, la relation entre le montant de l'épargne et le taux de l'intérêt. Non seulement il n'est pas du tout certain que le montant de l'épargne doive nécessairement varier dans le même sens que le taux de l'intérêt, mais il se peut que, dans certains cas, il varie en sens inverse; la chose est parfaitement concevable. L'homme qui s'est fixé, comme fin économique, un chiffre de revenu à atteindre avant de se reposer, de se retirer, comme on dit, des affaires, aura besoin d'épargner plus si le taux de l'intérêt est bas que s'il est élevé. Pour avoir 25.000 francs de rente, il suffit d'amasser un capital de 500.000 francs quand l'intérêt est à 5 p. 100, et il faut en amasser un d'un million si l'intérêt est à 2,50 p. 100. L'observation des faits ne donne pas sur ce point plus de lumières que le raisonnement; les données statistiques que l'on a sur la formation de l'épargne ne sont pas assez précises ni assez nombreuses. Il y a eu dans les vingt-cinq dernières années du XIXe siècle une baisse notable de l'intérêt sans que la formation de l'épargne ait paru se ralentir. Enfin le montant de l'épargne, s'il dépend du taux de l'intérêt, dépend aussi de diverses autres causes, et l'action d'une seule cause ne pourrait pas être déterminée isolément.

La formation de l'épargne dépend, plus que du taux de l'intérêt, de la mentalité et du mode de vie. Chaque peuple à cet égard a sa physionomie propre, et chaque classe sociale. Le niveau de la richesse générale et la répartition de la richesse sont aussi des éléments déterminants. Une richesse moyenne plus élevée donne une faculté plus étendue d'épargne, en agrandissant la marge entre les revenus et les dépenses strictement nécessaires. Mais une même richesse moyenne fera, selon la façon dont elle est répartie, des milieux économiques plus ou moins favorables au développement de l'épargne. Il semble que les milieux les plus propres à l'épargne soient d'une part la petite et moyenne bourgeoisie, rurale ou urbaine, menacée, si elle relâche sa stricte discipline de vie, de retomber dans le prolétariat, d'autre part la grande bourgeoisie d'affaires, à qui l'ampleur des profits d'entreprise permet à la fois de vivre largement et d'accumuler des capitaux, en même temps que cette accumulation de capitaux est pour elle une sorte de nécessité, parce qu'il lui faut, pour ne pas déchoir, développer sans cesse ses entreprises ou en fonder de nouvelles. L'épargne populaire ne peut être que relativement peu de chose: outre que, ne se formant en général qu'aux dépens du nécessaire ou du quasi-nécessaire, elle est le fait des individus extrêmement énergiques et prévoyants, une fois formée elle est une réserve précaire constamment menacée par les risques suspendus sur le gain quotidien : le chômage, l'accident ou la maladie. La seule forme sous laquelle, dans les conditions présentes, l'épargne populaire puisse prendre une sérieuse importance, c'est la forme de l'assurance; l'assurance est une sorte d'épargne collective; beaucoup y mettent leur mise sans en rien retirer en échange; mais tous par contre y trouvent une garantie contre les risques de l'existence, une garantie bien plus complète que ne peut la donner l'épargne individuelle.

Envisagée au point de vue de l'épargnant, l'épargne est une abstention de consommer et, par suite, la transformation d'un revenu en capital. Mais, au point de vue de la collectivité, qu'est-elle ?

Si le placement de la richesse épargnée la transfère à quelqu'un qui la consomme, comme eût pu le faire l'épargnant lui-même, il n'y a dans l'ensemble de la société rien de changé. La transformation faite par le prêteur Primus d'une partie de son revenu en capital a donné à l'emprunteur Secundus la possibilité de consommer ce que Primus avait épargné. C'est l'hypothèse du crédit à la consommation, mais elle tient peu de place dans la vie moderne. Les demandeurs de capitaux sur le marché sont le plus souvent des producteurs : entreprises individuelles de toutes catégories et sociétés par actions, qui ont besoin de capitaux neufs pour se constituer ou se développer. Les capitaux épargnés, cela devient des fermes, des usines, des machines, du matériel, des améliorations foncières, toute espèce de biens de production. Par là se révèle la fonction économique de l'épargne; elle consiste à permettre la formation de biens qui ne sont pas des biens immédiatement utiles, mais qui servent à produire en quantités croissantes les biens de consommation.

Cette fonction économique de l'épargne est d'une importance capitale. Dans notre organisation économique, cette fonction est assurée par l'avantage personnel que les épargnants trouvent à la remplir, parce que l'épargne accumulée procure à son détenteur des intérêts, des dividendes ou des profits. Dans une société organisée d'après le principe collectiviste, c'est-à-dire où la propriété privée du capital serait abolie, ce serait un problème difficile à résoudre que celui de la formation des épargnes. L'épargne est nécessaire dans n'importe quelle forme de société économique, puisqu'elle est la condition de la création des biens de production. Mais, puisqu'elle implique des sentiments développés de prévoyance et un certain sacrifice du présent à l'avenir, elle serait difficile dans une société où la propriété des capitaux et la direction de la production appartiendraient à la collectivité, car la collectivité est peu prévoyante et peu disposée à ajourner des jouissances présentes en vue d'un plus grand avantage futur.

Des auteurs ont fait remarquer qu'il y avait dans le fait de l'épargne un principe de contradiction interne, en ce sens que l'épargne porte en soi les causes de sa propre limitation. L'épargnant restreint sa consommation afin de transformer une partie de son revenu en capital. Or, il ne peut trouver de placement pour ses capitaux neufs, en tant qu'ils servent à former des biens de production, que dans la mesure où trouvent preneur les biens de consommation. La raison d'être des biens de production, c'est la production des biens de consommation, et si le débouché de ceux-ci se restreint par suite de l'excessive parcimonie du consommateur, l'épargne à son tour perd ses débouchés. Il y a donc dans le fait de l'épargne le germe d'une sorte de contradiction économique.

La remarque est exacte, mais, dans les conditions actuelles du monde, elle a peu de portée pratique. Dans un monde parvenu à l'état stationnaire, on pourrait peut-être songer au péril d'une hyper-épargne; nous n'en sommes pas là. Depuis le début du xxe siècle, le monde était entré dans une période de grande demande de capitaux neufs et d'emplois fructueux de l'épargne; les destructions de la guerre font que, de longtemps, c'est l'insuffisance de l'épargne qui sera à craindre plutôt que son excès (2 *bis*). L'insuffisance de l'épargne, dans l'après-guerre, est à craindre pour diverses raisons. Outre le trouble général des affaires causé dans une grande partie du monde par la guerre, il y a le poids excessif des charges fiscales; le plus inquiétant est l'atteinte portée à l'esprit même d'épargne par l'insécurité nouvelle des conditions économiques et l'instabilité monétaire.

§ 2. — La demande du capital; les trois catégories de demandes. Relation entre la demande du capital et le taux de l'intérêt.

En face du capital cherchant un placement, il y a les emplois possibles du capital. Le capitaliste peut employer ses fonds en acquisition de biens déjà existants, terres, maisons, valeurs mobilières, usines, etc., nous dirons en acquisition de capitaux anciens, pour employer l'expression la plus compréhensive. Mais dans ce cas l'acquisition même qui élimine du marché son capital neuf le transfère au vendeur; le vendeur de la terre, de la maison, de la valeur mobilière, etc., a désormais en mains un capital liquide et va en chercher l'emploi. Il ne faut donc pas compter, comme débou-

(2 *bis*) Si importante que soit la fonction économique de l'épargne, on ne peut cependant pas considérer l'esprit d'épargne comme un bien sans mélange; c'est une vertu que l'intérêt économique conseille de ne point pratiquer à l'excès. En tant que l'épargne devient parcimonie, comprime à l'excès les besoins et nuit au complet développement des facultés individuelles, elle est plus dommageable qu'utile. L'homme est une force productive, et il est de l'intérêt social que cette force soit en aussi bon état que possible.

ché offert aux capitaux neufs en quête de placement la masse des emplois antérieurs, puisque le capital ne peut y accéder qu'à la condition d'en chasser un capital placé qui cesse de l'être et qui se substitue sur le marché à son remplaçant. De même qu'il ne faut compter comme offre de capital que l'offre du capital neuf formé par l'épargne, de même il ne faut compter comme demande de capital que la somme de ce qu'on peut appeler les emplois neufs, les emplois qui viennent accroître la somme des emplois déjà existants.

Quels sont donc ces emplois neufs ? Les demandes nouvelles de capitaux qui, à tout moment, viennent sur le marché sortent de trois sources :

a) Il y a les demandes de crédit à la consommation. C'est l'homme momentanément dans la gêne qui anticipe par un emprunt sur ses ressources futures, ou tout simplement le pauvre diable qui cherche à emprunter parce qu'il faut vivre. C'est le fils de famille qui consomme par avance des héritages espérés. Cela ne forme plus dans le grand courant des demandes de capitaux qu'un mince filet.

b) Il y a les demandes de crédit à la production, les demandes de capitaux destinés à fonder, soutenir, agrandir les exploitations économiques de toute espèce. Une grande part de ces demandes va aux bourses de valeurs, sous la forme d'émission d'obligations et d'actions : une société industrielle qui émet des unes ou des autres crée une demande de capital neuf pour la production.

c) Il y a enfin les emprunts faits par les Etats, les provinces, départements, communes. On ne peut les ranger ni dans le crédit à la consommation, ni dans le crédit à la production; tantôt ils se rapprochent plus de l'un et tantôt plus de l'autre. Le fait que l'Etat, quand il emprunte, poursuit des fins d'intérêt collectif, suffit à mettre à part des autres cette demande de capitaux. Les emprunts d'Etat ont pris une très grande importance; crédit à la production et emprunts d'Etat forment la quasi-totalité des demandes de capitaux neufs, les demandes de crédit à la consommation pouvant être tenues pour négligeables.

Le principal marché des capitaux est celui des valeurs mobilières, où se font les émissions de fonds publics, d'obligations et d'actions. Pour tout ce qui ne prend pas la forme de valeurs mobilières, le marché des capitaux n'est pas aussi fortement constitué; il est constitué par les diverses catégories de banques et, pour les prêts fonciers, par certains officiers ministériels tels que les notaires.

Le crédit à la production et les emprunts d'Etat sont donc les deux grandes sources de demande de capitaux neufs, et la somme de ces demandes subit l'influence de tout ce qui peut agir sur le crédit privé ou le crédit public. Par exemple, une guerre détermine un grand appel de capitaux, et d'autant plus, bien entendu, qu'elle met aux prises plus de nations et dure plus longtemps : appel de capitaux par les Etats en guerre, pour leur permettre de la soutenir et, une fois terminée, d'en effacer les conséquences; appel de capitaux par les industries pour réparer les dommages qu'elles peuvent avoir subis. D'autre part, tout ce qui détermine un essor de l'activité économique, découverte de procédés techniques comme l'utilisation de la vapeur, de l'électricité, de l'énergie hydraulique, mise en valeur de pays neufs, exploitation de nouveaux gisements miniers, a sa répercussion sur la demande des capitaux.

Les variations mêmes du taux de l'intérêt agissent sur la demande. En ce qui concerne les emprunts d'Etat, il ne semble pas que l'influence des variations de l'intérêt puisse être très forte. Il est vrai que les Etats sont plus disposés à contracter des emprunts quand le taux de l'intérêt est bas, puisque cela charge moins leurs finances. Pour élaborer et exécuter, par exemple, un programme étendu de travaux publics, un Etat choisira de préférence une période d'argent à bon marché. Mais, d'autre part, les faits de la vie nationale qui obligent l'Etat à emprunter l'y obligent quelles que soient les circonstances et la situation du marché de l'argent : la guerre notamment ne permet pas à l'Etat de choisir son heure. En outre, les ressources de l'Etat ont bien plus d'élasticité que celles d'une entreprise; la part que l'Etat prélève des revenus privés, par l'impôt, diminue ou grandit selon les nécessités du moment; la cherté d'un emprunt n'est que bien rarement pour un Etat une objection dirimante.

L'influence du taux de l'intérêt est bien plus forte sur les demandes de capitaux faites par les entreprises. Pour une entreprise, l'intérêt à payer est un élément de son coût de production. Des exploitations qui n'étaient pas profitables à un taux d'intérêt de 7 à 8 p. 100 le deviennent si le taux s'abaisse à 6 p. 100, et s'il s'abaisse à 5 p. 100 c'est encore des exploitations nouvelles qui vont surgir. On a souvent cité le passage où Turgot décrit cet effet des variations de l'intérêt : « On peut regarder le prix de l'intérêt comme une sorte de niveau au-dessous duquel tout travail, toute culture, toute industrie, tout commerce cessent. C'est comme une mer répandue sur une vaste contrée : les sommets des montagnes s'élèvent au-dessus des eaux et forment des

îles fertiles et cultivées. Si cette mer vient à s'écouler, à mesure qu'elle descend, les terrains en pente, puis la plaine et les vallées paraissent et se couvrent de productions de toute espèce. Il suffit que l'eau monte ou descende d'un pied pour inonder ou pour rendre à la culture des plages immenses (3). »

SECTION III

§ 1. — Comment est déterminé l'intérêt des capitaux neufs. Examen de quelques formules.

Il y a la même difficulté à ramasser dans une formule rigoureuse la façon dont se détermine l'intérêt des capitaux neufs qu'il y en a à trouver les lois du salaire. Pour le capital comme pour le travail, et pour les mêmes raisons, le mécanisme de la formation des prix a beaucoup plus de jeu que lorsqu'il s'agit des autres biens. Le capital, sous la forme abstraite et générale de l'épargne à la recherche d'un placement, se comporte à certains égards comme une marchandise, mais ce n'est pas une marchandise exactement pareille aux autres. La notion d'un coût de production de l'épargne n'a pas plus de consistance que celle d'un coût de production du travail et, de même que pour le travail, il est impossible d'établir une relation précise entre le prix qui en est donné sur le marché et l'offre qui en est apportée. Il manque donc deux des éléments qui, pour les marchandises, font de la détermination des prix une sorte de mécanisme de précision.

L'examen de quelques formules proposées pour expliquer la détermination de l'intérêt va nous faire saisir sur le vif les difficultés de cette matière.

1° Le fait que l'épargne en quête de placement se présente au marché sous forme de monnaie a conduit assez naturellement à croire que le taux de l'intérêt dépend de la quantité de monnaie en circulation; il baisserait quand le stock monétaire s'accroît et s'élèverait quand le stock décroît. Le langage usité sur les marchés financiers est fait pour confirmer cette croyance; on y parle d'argent abondant et à bon marché, d'argent rare et cher; le taux de l'escompte et des reports est bas quand l'argent est abondant et il est élevé dans le cas contraire. En réalité, l'idée que le taux

(3) Turgot, *Réflexions sur la formation et la distribution des richesses*, § 89.

de l'intérêt dépend de la quantité de la monnaie est inexacte et il faut l'éliminer.

Tout d'abord, en fait, il n'y a aucune relation saisissable entre les stocks monétaires des divers pays et les taux d'intérêt qui y sont pratiqués. Les pays où il y a les stocks monétaires les plus amples ne sont pas nécessairement ceux où l'intérêt est le plus bas. Il n'y a pas non plus de relation entre la production de l'or dans le monde et son accumulation d'une part, les variations du taux de l'intérêt d'autre part. Dans les périodes de grande production de l'or et d'accroissement des stocks de ce métal, il devrait y avoir une baisse de l'intérêt, si la théorie qui relie le taux de l'intérêt à la quantité de la monnaie était exacte. Or c'est le contraire qui se produit; dans les périodes d'accroissement rapide des stocks d'or, en même temps qu'une hausse des prix, il y a une hausse de l'intérêt.

C'est être dupe d'une illusion que de croire à une relation de cause à effet entre la quantité de la monnaie et le taux de l'intérêt. La monnaie n'est qu'un moyen d'échange et une représentation de la richesse. Qu'elle soit plus ou moins abondante, cela ne peut modifier ni le volume de l'épargne, ni le volume des emplois offerts au capital neuf, mais seulement l'expression monétaire de ces deux grandeurs, et, comme l'expression monétaire change également pour les deux, le taux de l'intérêt n'en est pas modifié. Quand on parle, sur les marchés financiers, d'argent abondant ou d'argent rare, il ne faut pas entendre par là la monnaie métallique ou fiduciaire ou les dépôts en banque sur lesquels des chèques peuvent être tirés, mais la portion du capital qui est à la recherche d'emplois à court terme.

Est-ce à dire qu'il ne puisse jamais y avoir d'influence exercée sur le taux de l'intérêt par le volume de la monnaie métallique ou fiduciaire? En certains cas, cette influence est concevable. Supposons, par exemple, qu'au cours ou à la suite d'un grand ébranlement national, tel qu'une guerre, se produise une thésaurisation abondante des moyens de paiement; le calme et la confiance revenus, si les moyens de paiement thésaurisés sont jetés brusquement sur le marché à la recherche des placements, il pourra y avoir là une cause de baisse de l'intérêt; c'est une épargne longtemps retenue et accumulée qui se met tout à coup en quête d'emplois. Dans d'autres cas encore, on peut démêler une influence de la monnaie sur l'intérêt. Mais ce sont là des phénomènes secondaires. Le principe essentiel est que les variations du volume de la monnaie, agissant à la fois et également sur les deux gran-

deurs dont l'intérêt exprime le rapport, n'agissent pas sur le taux de l'intérêt.

2° La notion de productivité du capital a paru offrir une formule commode de la détermination de l'intérêt. Il y a certainement des remarques utiles à tirer, en ce qui concerne l'intérêt, de la productivité espérée ou réalisée du capital. Le prix que le demandeur du capital est disposé à payer, quand il s'agit de crédit à la production, dépend évidemment de la productivité espérée du capital dans l'entreprise, et le capital est très inégalement productif selon les époques et selon l'état de la technique. Dans un pays neuf, les premières applications du capital fournissent un très grand surcroît de richesses, par exemple le premier réseau de voies ferrées; le taux de l'intérêt est alors très élevé. Il est plus bas quand l'abondance du capital conduit à l'appliquer à des emplois moins productifs; d'ailleurs, tout progrès important réalisé dans l'ordre de la technique, ouvrant au capital nouveau des emplois nouveaux, en accroît la productivité et relève l'intérêt. Mais ces observations, pour exactes qu'elles soient, ne fournissent pas une loi de l'intérêt. La productivité dont il est ici question, ce n'est pas tant la productivité propre du capital que la productivité de l'activité économique considérée dans son ensemble. La part absolue du capital, comme celle du travail, varie avec cette productivité globale; on se reportera, sur ce point, aux remarques qui ont été présentées à l'occasion de la théorie des salaires.

On a cherché à donner plus de précision à la théorie de la productivité en la coulant dans le même moule que nous avons eu déjà l'occasion d'étudier à l'occasion de la productivité du travail. C'est la théorie de la productivité marginale, applicable au capital comme au travail (cf. *supra*, même liv., chap. II); mais elle est aussi décevante dans un cas que dans l'autre.

3° Une autre idée a été proposée comme principe d'explication, et du fait même de l'intérêt, et des variations du taux de l'intérêt. Les biens futurs ont moins de valeur pour les hommes que les biens présents; il y a ce qu'on a appelé une dépréciation du futur. C'est pour cela, a-t-on dit, qu'il y a un intérêt du capital, et c'est le degré de dépréciation du futur qui détermine le taux de l'intérêt.

Considérons d'abord l'emprunteur qui fait un emprunt, non pas en vue de la production, mais en vue de la consommation. Pourquoi, recevant à l'heure actuelle une somme de 1.000 qu'il va

employer à se nourrir, ou à se vêtir, ou à se loger, consent-il à rendre dans un an 1.050? C'est que les biens qui servent à le nourrir, à le vêtir, à le loger, ont pour lui, dans le moment présent où il les consomme, plus de valeur qu'ils n'en ont considérés à l'échéance d'une année. Quand on a faim, ce n'est pas la même chose de dîner tout de suite ou d'avoir l'espérance de dîner dans un an.

Considérons maintenant l'entrepreneur. La concurrence entre les entrepreneurs tend à abaisser le prix de vente des produits jusqu'au point où, en plus des dépenses faites pour la production, il paie tout juste la rémunération de l'activité propre de l'entrepreneur et l'intérêt du capital engagé. Pourquoi le prix de vente ne descend-il pas normalement plus bas, jusqu'au point où il ne couvrirait plus l'intérêt du capital? La production reste techniquement possible tant que le produit permet de reconstituer le capital consommé dans les opérations de production. Pourquoi, outre l'amortissement, ce surplus qui est l'intérêt? Ici encore apparaît la dépréciation des biens futurs. L'entreprise consomme des biens présents et fournit, mais après un délai, d'autres biens. Si elle consommait aujourd'hui 100 et ne rendait dans six mois que 100, il n'y aurait pas véritablement équivalence; il n'y a équivalence que si, dans six mois, l'entreprise rend $100+n$.

La terre peut donner indéfiniment des récoltes. Si les biens futurs valaient autant que les biens présents, la valeur actuelle de la terre en capital serait égale à la valeur de toutes les récoltes qu'elle produira dans l'avenir. Il n'y aurait pas de revenu foncier, puisque le propriétaire aurait précisément déboursé, comme prix d'acquisition, la valeur de toutes les rentrées futures.

Enfin voici l'épargnant. S'il n'y avait pas de différence entre les besoins actuels et les besoins futurs, entre le revenu actuel et le revenu futur, il n'y aurait plus dans l'épargne, pour personne, aucune idée de sacrifice. Dans la mesure où l'intérêt a pour fonction de provoquer la formation de l'épargne nécessaire à la production, il perdrait sa raison d'être. Il ne subsisterait plus de l'intérêt que le prix du risque couru par le capital dans ses divers emplois (4).

(4) La notion de la dépréciation du futur comme base économique de l'intérêt a donné lieu à diverses théories d'une extrême ingéniosité. On consultera notamment : Böhm-Bawerk, *Kapital und Kapitalzins*, 2 volumes, Innsbruck, 1884-1889, dont le premier a été traduit en français sous le titre *Histoire critique des théories de l'intérêt du capital;* Landry, *L'intérêt du capital* (Paris, 1904); Irving Fisher, *The rate of interest* (New-York, 1907).

L'idée que les biens futurs ont moins de valeur que les biens présents est, en gros tout au moins, une idée vraie, et cette dépréciation du futur influe certainement beaucoup sur la conduite économique des hommes. Mais il paraît bien impossible de tirer de là toute la théorie de l'intérêt du capital. Même dans un monde où la dépréciation du futur n'existerait pas, il n'est pas sûr qu'il n'y aurait pas un intérêt du capital. On nous dit que l'homme qui prête 100 à un autre homme et stipule le remboursement dans un an, non pas de 100, mais de 105, ne stipule que l'équivalent de 100, car 105 payables dans un an ne valent pas plus que 100 payés aujourd'hui. Cela est peut-être vrai, mais alors même que 100 payables dans un an vaudraient aujourd'hui autant que 100 payés aujourd'hui, le prêteur stipulera 105 si les circonstances économiques lui permettent d'imposer cela à l'emprunteur, et l'emprunteur acceptera de rembourser 105 au lieu de 100 s'il lui est plus avantageux d'accepter cela que de se passer du prêt dont il a besoin. D'autre part, à supposer que l'idée de la dépréciation du futur vaille comme explication générale du fait économique de l'intérêt, elle ne peut pas rendre compte des différences et des variations dans le taux de l'intérêt. Dire que le taux d'intérêt dépend du degré de dépréciation du futur (5), ce n'est que déplacer la difficulté, car il faut expliquer de quoi dépend le degré de dépréciation du futur. Il faut donc toujours en revenir à dresser le tableau des circonstances économiques propres à déterminer à tout moment et dans chaque emploi du capital le taux de l'intérêt.

§ 2. — L'ensemble des faits qui agissent sur le taux de l'intérêt.

La détermination du taux de l'intérêt des capitaux neufs ne tient pas dans une formule. Il faut exposer, dans un tableau d'ensemble, les faits multiples qui agissent sur le taux de l'intérêt. La demande de capitaux neufs est formée de deux principaux affluents : la demande de capitaux par les entreprises et la demande de capitaux par les Etats et autres collectivités publiques. Tous les faits, de quelque ordre que ce soit, économique ou politique, qui agissent sur ces deux sortes de demandes agissent par répercussion sur le taux de l'intérêt. Une demande accrue de capital établit entre les demandeurs une concurrence et des surenchères qui élèvent le taux de l'intérêt, puisque le capital, toutes autres chose égales, ira aux emplois dans lesquels l'intérêt offert sera le plus élevé, et que la hausse est le seul moyen d'assurer l'équilibre entre les offres et les demandes de capital s'il y a plus de demandes que d'offres. Une demande diminuée de capital produit l'effet contraire. Par l'intermédiaire de la demande des capitaux, c'est toute la diversité des circonstances du moment qui agit sur le taux de l'intérêt.

(5) Le professeur Fischer emploie l'expression de taux d'impatience : *Une théorie de l'intérêt fondée sur l'impatience* (Scientia, vol. IX, 5e année).

Les entreprises qui viennent sur le marché demander des capitaux neufs sont en situation d'en offrir un intérêt plus ou moins élevé. Cela dépend de plusieurs éléments.

C'est la somme que les entreprises, dans n'importe quelle branche de la production, reçoivent de l'ensemble des acheteurs de leurs produits ou de leurs services qui forme le fonds où s'alimentent à la fois le salaire, l'intérêt et le profit, et plus cette somme est grande, plus il y a à partager entre ces trois parties prenantes. La productivité et la prospérité des entreprises sont donc des facteurs du taux de l'intérêt, comme de celui des salaires et des profits. Mais, comme il y a trois parties prenantes, elles se trouvent, pour le partage du produit, en concurrence entre elles, et les conditions de cette concurrence influent sur le taux de l'intérêt. La condition du capitaliste, dans le débat où ces concurrences s'affrontent, est bonne par certains côtés, moins bonne par d'autres.

Le capitaliste est en général moins pressé de céder l'usage de son capital que le salarié de vendre son travail; il peut plus aisément attendre, voir venir, profiter des circonstances. En outre, tandis que le travail est une marchandise peu mobile, qui ne se déplace que lentement et partiellement à la recherche de salaires plus hauts, le capital est nomade; sans quitter son pays ni même son bureau, le capitaliste peut envoyer son capital aux quatre coins du monde, partout où il y a de gros intérêts ou dividendes à gagner; il est bien moins que le travailleur sous l'emprise du milieu économique local. Cet avantage de la mobilité, le capital l'a aussi par rapport à l'entrepreneur, en tant que celui-ci apporte son activité personnelle.

Par contre, le capitaliste n'est pas un professionnel, tandis que le salarié et l'entrepreneur sont des professionnels. Le débat entre le salarié et l'entrepreneur est un débat entre professionnels, tandis que le débat entre l'entrepreneur et le capitaliste est, la plupart du temps, un débat où l'une des parties a la compétence

et l'activité d'esprit d'un professionnel, tandis que l'autre n'a pas ces qualités. Le rôle du capitaliste est souvent passif; il n'a pas l'initiative des propositions; il accepte ou rejette le placement offert; c'est une cause d'infériorité et de moindre avantage. Il y a de plus à considérer que les capitalistes, parce qu'ils ne sont pas des professionnels, sont dans l'impossibilité pratique de se concerter sur les conditions à accepter ou à imposer; la concurrence qu'ils se font est au maximum, tandis que par l'organisation professionnelle les salariés se trouvent placés dans des conditions qui atténuent la concurrence entre eux, parfois même la suppriment, et cela est vrai aussi, bien que dans une mesure plus faible, des entrepreneurs.

Dans cette lutte pour le partage du fonds commun, celui des copartageants qui a l'avantage de la rareté est celui qui obtient le plus. L'entrepreneur, le salarié et le capitaliste ont besoin l'un de l'autre, mais le besoin que chacun a des deux autres est fonction de leur rareté et celui dont on a le plus besoin est en situation d'obtenir le plus. Jusqu'à présent, ça a été généralement l'entrepreneur qui était le plus rare et qui faisait la loi aux autres. Les périodes comme celles où nous sommes, dans lesquelles la nécessité de réparer d'immenses ruines crée une espèce de fringale de capitaux, sont des périodes de revanche pour les capitalistes, et le taux de l'intérêt y est extrêmement haut.

L'Etat emprunteur n'est pas, comme les entrepreneurs, limité dans l'offre qu'il peut faire d'un intérêt au capital par la productivité de l'entreprise, mais il l'est par ce qu'il peut tirer du contribuable, puisque c'est l'impôt qui sert à payer les arrérages des rentiers, et plus précisément encore il l'est par la portion des recettes publiques qu'il est possible d'affecter au paiement de ces arrérages. Il semble qu'il n'y ait pas de commune mesure entre ces deux limitations, celle qui s'applique à l'entrepreneur et celle qui s'applique à l'Etat. Mais comme l'entrepreneur et l'Etat se font concurrence sur le marché des capitaux, ce qui agit sur l'un agit sur l'autre, et chacun, quand il demande des capitaux, est bien obligé de tenir compte de l'intérêt que l'autre est en situation d'offrir.

Du côté de l'offre des capitaux, il y aussi des éléments de détermination de l'intérêt. La rareté, comme on l'a dit plus haut, est l'arme la plus efficace dans le débat entre l'entrepreneur, le salarié et le capitaliste, et cette rareté, pour le capital,

dépend de l'offre comme de la demande, puisqu'elle dépend du rapport entre ces deux termes.

Il est sans doute impossible de saisir, entre les variations de l'intérêt et celles de l'offre du capital neuf, les relations précises qui existent, pour les marchandises, entre le prix et l'offre (cf. *supra*, sect. II, § 1). Cependant, il y a une certaine influence de l'intérêt sur l'offre du capital. De même qu'il y a pour le travail un salaire de subsistance à défaut de quoi il disparaîtrait, il y a pour le capital neuf un minimum d'intérêt, un intérêt de subsistance; il se formerait encore du capital neuf, probablement, si ce minimum d'intérêt n'existait pas, mais il ne s'en formerait que bien peu eu égard au besoin qu'en a la société économique. Et de même qu'au-dessus du salaire minimum il y a un taux de salaire qui permet d'obtenir du travail un rendement plus efficace que le simple salaire de subsistance, un taux plus élevé d'intérêt est, dans une certaine mesure, un encouragement à la formation du capital neuf.

Pour voir comment se détermine le taux de l'intérêt, il ne faut pas considérer seulement le marché des capitaux neufs, car tous les capitaux neufs ne vont pas au marché chercher un emploi, et toutes les demandes de capital ne sont pas portées sur le marché. Il y a des besoins de capitaux qui sont couverts par l'épargne propre de l'exploitation. L'exploitant agricole ou industriel qui place dans sa propre production la totalité ou une partie de son épargne accroît les emplois ouverts aux capitaux neufs sans qu'il y ait de ce chef une demande nulle part formulée; il réunit en sa personne l'offre et la demande et les compense l'une par l'autre. Il y a ainsi chaque année une formation abondante de capitaux neufs qui sont employés dans le patrimoine même où ils se sont formés et qu'aucune statistique ne peut saisir. Une fraction seulement de ces capitaux peut être approximativement connue : c'est celle qui se forme dans les sociétés par actions; sous des dénominations variées, réserves, provisions pour travaux, etc., les mieux conduites de ces sociétés affectent une fraction, parfois considérable, de leurs bénéfices à l'extension de l'entreprise, et la publication de leurs bilans permet de prendre une notion approchée de l'importance de ces sommes. Mais rien de pareil ne peut être fait pour les sommes affectées, dans les autres exploitations, aux améliorations agricoles et industrielles, et qui sont certainement très importantes.

Il y a une relation certaine entre le taux de l'intérêt sur le marché des capitaux et la rémunération, sous forme de profit, qu'obtiennent les capitaux engagés par l'exploitant dans sa propre exploitation. Dans les deux cas, ce sont les mêmes influences générales qui s'exercent, et on peut se représenter ces deux sortes de rémunération du capital comme des lignes sensiblement parallèles. Le même capital, selon l'opportunité et selon l'avantage que le capitaliste y trouvera, pourra tantôt être envoyé sur le marché des capitaux à la recherche d'un emploi, tantôt rester dans l'exploitation propre de l'épargnant. Il y a un emploi du capital qui forme comme un pont entre les deux catégories d'emplois : l'emploi du capital en actions de sociétés. L'action n'est pas du capital prêté et le dividende de l'actionnaire n'est pas un intérêt. Cependant, comme la société est quelque chose de distinct de la personne de l'actionnaire et que celui-ci ne gère pas les affaires sociales, le placement en actions ressemble beaucoup plus au placement dans la production d'autrui qu'au placement dans la production propre de l'épargnant. Il y a un marché des capitaux disposés à s'employer de cette façon, et des communications très étendues entre ce marché et celui des capitaux prêtés. C'est donc une vue trop étroite des choses que de chercher seulement sur le marché des capitaux prêtés les faits qui déterminent le taux de l'intérêt.

SECTION IV

LES DIFFÉRENCES DANS LE TAUX DE L'INTÉRÊT SELON LES PLACEMENTS ET SELON LES LIEUX

On peut dégager, pour un pays considéré à un moment donné, la notion d'un taux normal d'intérêt qui est le taux considéré comme usuel pour les bons placements. Mais, à y regarder de plus près, on voit qu'il n'y a pas un taux normal d'intérêt, mais plusieurs, autant qu'il y a de catégories de placements; chaque catégorie de placement a son taux d'intérêt et de plus, dans chaque catégorie, il y a une échelle de taux parce que tous les placements de la même catégorie ne se valent pas. D'autre part, chaque pays a son taux ou plutôt ses taux d'intérêt, et il peut y avoir d'un pays à un autre d'assez grandes différences. Ce sont les différences dans le taux de l'intérêt selon les placements et selon les lieux qui feront l'objet de cette section.

§ 1. — Les différences dans le taux de l'intérêt selon les emplois du capital.

Nous aurons soin, dans ce qui suit, de ne parler que de l'intérêt proprement dit, sans y comprendre l'amortissement du capital : c'est la distinction du revenu brut et du revenu net, qui a été faite précédemment (cf. *supra*, sect. I).

Bien des circonstances contribuent à instituer les différences d'intérêt selon l'emploi; on ne saurait les énumérer toutes. Les principales se groupent autour des idées que voici : le placement comporte des risques; il offre des chances de gain; le capital y sera plus ou moins indisponible; le placement est plus ou moins aisément accessible; il y a dans tel emploi du capital d'autres attraits que le revenu à en tirer.

Tout placement de capital comporte un certain risque. L'homme qui place son capital dans sa propre entreprise court le risque que l'entreprise ne réussisse pas et que le capital y soit perdu. Celui qui confie son capital à autrui court le risque que le débiteur, par insolvabilité ou malhonnêteté, ne le lui rende pas. Mais le risque diffère beaucoup selon les emplois; l'intérêt varie avec l'intensité du risque (6). A la cote de la bourse, le cours des valeurs reflète les différences dans l'intensité du risque, moins d'ailleurs les différences dans cette intensité même que dans l'opinion que le public en a, et cette opinion est sujette à erreur.

Le revenu de la terre a longtemps paru être le moins sujet aux risques de perte; il avait le prestige qui s'attachait traditionnellement à la possession du sol; mais la crise agricole des vingt-cinq dernières années du XIXe siècle avait ébranlé la confiance des capitalistes européens dans les placements fonciers et amené aux valeurs mobilières une clientèle de grands et petits propriétaires terriens, de sorte que la différence tendait à s'effacer entre le taux de l'intérêt des placements fonciers et celui des placements mobiliers. L'inflation monétaire, la dépréciation des créances exprimées en monnaie, ramènent depuis quelques années la faveur aux placements en terre.

(6) La notion du risque couru incite le capitaliste prudent à pratiquer sur son revenu une opération analogue à l'amortissement. Le revenu soumis à des risques ne doit pas être entièrement consommé; il convient d'en épargner de quoi former une sorte de prime de reconstitution. Mais souvent les hommes, par confiance dans leur chance et leur habileté, sont enclins à sous-estimer les risques courus.

Parmi les valeurs mobilières, les obligations, qui sont des capitaux prêtés, sont en général exposées à moins de risques que les actions qui sont du capital associé, donc du capital de premier choc. Mais cela n'est vrai que de l'intensité moyenne du risque, et le placement en actions d'une société bien gouvernée est évidemment plus sûr que le placement en obligations d'une société en mauvaise situation. En outre, les phénomènes monétaires qui se sont produits dans ces dernières années ont modifié la hiérarchie de nos appréciations. L'obligation, valeur à revenu fixe, ne mérite plus ce nom quand le capital et le revenu s'expriment en une monnaie qui se déprécie et, à la limite, tend vers zéro. Les obligations et les fonds d'Etat deviennent alors, de tous les placements, les plus dangereux, puisque le porteur, créancier de sommes exprimées en une monnaie dont la valeur va en s'amenuisant, risque de perdre, en partie ou en totalité, son revenu et son capital. Dans les pays à monnaie de papier, la période d'après-guerre a instauré le martyre des valeurs à revenu fixe, de celles qu'on appelait jadis, d'une expression qui est maintenant d'une ironie cruelle, des valeurs de père de famille. Ce que l'épargne recherche dans les pays à mauvaise monnaie, c'est la terre, les maisons, les actions, les valeurs étrangères exprimées en monnaie forte. Ce sont là, comme on dit, des valeurs-or ou valeurs réelles, par opposition aux valeurs-papier.

La chance d'un gain ultérieur en revenu ou en capital agit aussi sur le taux d'intérêt des placements. Dans certains cas, la chance d'un gain en capital est même l'unique raison d'être du placement, quand il s'agit par exemple d'un terrain à bâtir dans une ville; l'acquisition de ces terrains, qui ne donnent pas de revenu actuel, peut être un placement très fructueux. Il arrive souvent que les actions d'une société prospère, faisant de grands bénéfices et n'en distribuant qu'une partie, soient capitalisées à un taux peu avantageux pour l'acheteur actuel : c'est qu'il achète, en même temps qu'un revenu actuel médiocre, l'espérance d'un revenu futur plus ample et croissant. Il y a dans ces chances d'accroissement du capital ou du revenu la contre-partie des risques du placement. Un autre exemple de l'influence de ces chances heureuses, c'est le prix élevé qu'atteignent les valeurs à lot, telles que certaines obligations de la Ville de Paris ou du Crédit foncier de France.

L'estimation des chances de plus-value, comme celle des risques de perte, est très variable dans le public; elle varie selon les peuples, selon les catégories sociales, selon les époques. Dans les périodes de spéculation ardente, le risque est sous-estimé et la chance de plus-value prisée trop haut, et on voit alors, dans les bourses de valeurs, le cours des actions perdre tout contact avec le dividende, non seulement actuel, mais futur.

Un autre fait qui influe sur l'intérêt est le degré d'indisponibilité du capital. Le capital placé cesse d'être disponible entre les mains de son propriétaire; il ne redevient disponible que par l'arrivée de la date de remboursement, ou par la vente qui de nouveau ramène le capital à sa forme antérieure de monnaie. Le degré d'indisponibilité dépend donc de deux circonstances : de la date de l'échéance, pour les placements du type du prêt, et de la facilité que le capitaliste a de trouver preneur pour son capital quand il désire en faire argent. Les prêts hypothécaires, malgré la sécurité qu'ils présentent, sont faits en général à un taux d'intérêt sensiblement plus élevé que celui des bonnes valeurs mobilières, parce qu'ils sont consentis pour une assez longue durée et que la créance souvent n'est pas d'une cession aisée. Parmi les causes de l'extrême diffusion des valeurs mobilières, il y a le fait que, pour ces valeurs, l'organisation du marché permet des négociations faciles et rapides; acheter ou vendre des valeurs mobilières, ou du moins certaines catégories de ces valeurs, c'est puiser ou reverser de l'eau à la rivière : les rentes perpétuelles d'un Etat à bon crédit, comme l'Etat français, bien que le porteur n'ait jamais droit au remboursement, offrent cependant le maximum de disponibilité. Les professionnels de la bourse savent qu'une valeur dont le marché est large, que le porteur peut par conséquent vendre quand cela lui plaît, est capitalisée plus haut, toutes autres choses égales, qu'une valeur à marché étroit.

Tous les placements ne sont pas également accessibles à tous les porteurs de capitaux. Le placement qui exige un gros débours en une fois est fermé à la masse des petits capitalistes, et, toutes autres choses égales, l'offre de capital étant pour les placements de cette sorte moins abondante, il y a des chances pour que l'intérêt soit plus élevé. C'est ainsi qu'à la campagne de petits lots de terre se vendent relativement plus cher que de grands. Parmi les valeurs de bourse, il y en a qui se négocient en différentes coupures : à la bourse de Paris, par exemple, on

négocie des quarts d'obligation de la Ville de Paris; pour d'autres valeurs, les négociations se font soit par unités, soit par coupures de 2, 5, 10 obligations ou actions; les petites coupures sont cotées plus haut que les grosses, parce que la concurrence des petits épargnants en fait monter le prix.

L'intérêt à retirer du capital n'est parfois qu'une partie de l'attrait d'un placement. Une propriété foncière d'un rendement médiocre peut donner l'agrément de la pêche, de la chasse, de la promenade, ou bien être un élément d'influence politique. Un entrepreneur de travaux souscrira un nombre important d'actions dans une compagnie de chemins de fer ou de construction d'un port qu'il sait devoir être une affaire médiocre, si cela lui permet d'obtenir de la société des commandes fructueuses de travaux ou de fournitures. Bien des anomalies apparentes dans le taux de l'intérêt s'expliquent par des avantages accessoires.

§ 2. — Les différences dans le taux de l'intérêt selon les lieux.

Que chaque nation ait son propre taux d'intérêt, c'est la conséquence de tout ce qu'il y a dans le monde de particularisme économique, malgré le développement des relations internationales. Chaque nation, ayant ses caractères économiques propres qui en font un être économique distinct des autres, forme un marché de capitaux comme un marché de travail; elle a son taux moyen d'intérêt comme elle a son taux moyen de salaire ou de profit. Il faudrait, pour qu'il en fût autrement, que la circulation des capitaux et des hommes fût idéalement libre, affranchie de toute limitation de fait ou de droit, et que les hommes eussent cessé de se sentir plus attachés à un coin de terre qu'à un autre. Il est vrai que la facilité de placer ses capitaux au dehors est grande actuellement, si l'on fait abstraction des lois dont l'objet est de l'entraver, et il y a là un fait qui tend à réduire les différences d'intérêt selon les lieux. Mais ces différences, bien qu'atténuées dans une certaine mesure, subsistent. Avant la grande guerre, il y avait une division assez nette entre les vieux pays riches à capitaux surabondants, où le taux de l'intérêt était relativement bas, et les pays neufs ou en voie de rajeunissement, où le capital était une marchandise rare et qui se payait cher. La guerre a mis quelques-uns des belligérants, auparavant pays riches à taux d'intérêt bas, dans la situation de pays à taux d'intérêt élevé; c'est le cas notamment de la France.

Les différences d'intérêt selon les lieux ne se rencontrent pas seulement d'une nation à une autre. Il y en a aussi, bien que moindres, entre régions d'un même pays. Un Etat ne forme pas un seul marché de capitaux, mais plusieurs.

Trois grands marchés distincts de capitaux existent dans chaque pays, marchés qui ont chacun sa clientèle, ses caractères, son taux d'intérêt propre : le marché des capitaux fonciers et des prêts hypothécaires; le marché de l'escompte, en entendant par là toutes les opérations à court terme où la monnaie est recherchée comme moyen immédiat ou très prochain de règlement; le marché des valeurs mobilières, fonds d'Etat, obligations et actions de sociétés. Et chacun de ces trois grands marchés nationaux est lui-même formé de marchés locaux ou régionaux qui ont, à des degrés divers, leur autonomie et entre lesquels, pour des emplois de même nature, il se peut qu'il y ait des différences notables dans le taux de l'intérêt. A vrai dire, cela n'est guère sensible pour les valeurs mobilières qui sont choses légères et vagabondes et que l'arbitrage des professionnels promène d'une place à une autre pour suivre ou même devancer les variations locales de cours; mais les différences locales dans le taux de l'intérêt sont sensibles pour les capitaux fonciers. En France, par exemple, le rapport existant entre le prix d'achat de la terre et son revenu diffère très sensiblement selon les régions; la densité de la population a ici une grande influence, la terre étant chère dans les pays à population dense, comme la Bretagne, et bon marché dans les régions dépeuplées, comme la Gascogne (7).

SECTION V

LES VARIATIONS DU TAUX DE L'INTÉRÊT DANS LE TEMPS.

De même qu'il varie selon les placements et selon les lieux, le taux de l'intérêt varie dans le temps. C'est la conséquence nécessaire des modifications incessantes qui surviennent dans l'état des forces économiques et dans le milieu social. Le rapport de l'épargne à la demande du capital, la productivité des entreprises, les conditions de concurrence du capital et des autres facteurs de la production, l'intensité moyenne du risque des placements, tout cela change et avec tout cela change nécessairement aussi le taux de l'intérêt.

(7) Caziot, *La valeur de la terre en France* (1914).

En France, depuis la fin du XVIIIe siècle jusqu'à celle du XIXe, on peut distinguer cinq périodes (8).

La première se termine vers 1820; c'est une période de hausse de l'intérêt. Les troubles intérieurs et les guerres raréfiaient l'épargne et diminuaient la sécurité, en même temps que l'agriculture et l'industrie faisaient de grands progrès : offre restreinte, demande accrue, prix élevé du risque, tout concourait à la hausse de l'intérêt. Le cours des rentes 5 p. 100 faisait ressortir un taux d'intérêt de plus de 11 p. 100 en 1800-1801, de plus de 6 p. 100 en 1810-11, de plus de 7 p. 100 en 1818-19.

La seconde période s'étend de 1820 jusque vers 1845-46; l'intérêt est en baisse; la paix prolongée accroît l'épargne et diminue le risque des placements. Avec des oscillations et des réactions, l'intérêt s'est abaissé de telle façon que, dans les dernières années de la période, le cours des rentes 5 p. 100 faisait ressortir un taux un peu supérieur à 4 p. 100, celui des rentes 4 p. 100 un taux inférieur à 4 p. 100, et celui des rentes 3 p. 100 un taux un peu plus bas encore (9). Les obligations de chemins de fer, dont l'émission avait commencé en 1839, donnaient un intérêt compris entre 4 p. 100 et 5 p. 100, supérieur à celui des emprunts de l'Etat, car elles n'offraient pas alors la même sécurité qu'à l'époque actuelle.

Vers 1846 s'ouvre une troisième période qui va jusque vers 1875 et où l'intérêt se relève. Ça a été une période de grande activité économique et de hausse générale des prix, et la guerre franco-allemande de 1870-71 a contribué à la hausse de l'intérêt par la grande consommation de capitaux qu'elle a déterminée et la nécessité où elle a mis l'Etat de contracter des emprunts considérables. Sous le second Empire les rentes 4 p. 100 et 3 p. 100 sont à des cours qui donnent un taux d'intérêt compris entre 4 p. 100 et 5 p. 100; les obligations industrielles donnent plus

(8) Robert, *Des variations du taux de l'intérêt, leurs causes et leurs conséquences* (thèse Lyon, 1902).

(9) Quand un Etat a sur le marché des emprunts à différents taux d'intérêt nominal, on observe généralement que le taux réel de l'intérêt n'est pas non plus tout à fait le même pour ces divers emprunts. Ceux qui sont à un taux nominal élevé, tel que 6 p. 100 ou 5 p. 100, sont à des cours qui font ressortir un taux réel d'intérêt plus avantageux que celui, par exemple, des fonds 4 p. 100 ou 3 p. 100. C'est que les fonds 6 p. 100 ou 5 p. 100, cotés près du pair et même au-dessus du pair, n'offrent au porteur aucune chance de gain en capital; ils offrent, par contre, un risque de perte, dans l'éventualité d'une conversion; ce qu'ils ont à ce point de vue de peu attrayant est compensé par un taux d'intérêt plus élevé.

de 5 p. 100. Les deux grands emprunts qui ont suivi la guerre, en 1871 et 1872, au taux nominal de 5 p. 100, ont été émis au taux réel d'environ 6 p. 100, et c'est aussi à ce taux que se sont trouvées les obligations industrielles dans les années après la guerre.

La baisse, au contraire, a prévalu dans la quatrième période qui commence vers 1875 et va jusqu'à la fin du XIXe siècle. Dans cette période, les prix ont été en baisse et l'activité économique ralentie; en face d'une épargne très abondante il n'y avait que relativement peu d'emplois nouveaux pour les capitaux. A la fin de cette période, la rente 3 p. 100 avait dépassé le pair et donnait moins de 3 p. 100; les obligations de chemins de fer donnaient aussi moins de 3 p. 100. Pour un capital placé en valeurs diverses, et dont certains fonds d'Etats étrangers ou quelques bonnes actions industrielles permettaient de relever le rendement, un taux moyen d'intérêt de 3,50 à 4 p. 100 était à cette époque considéré comme tout à fait satisfaisant; peu à peu le public capitaliste s'habituait, non sans déplaisir, à l'idée que le mouvement continuant, dans quelques années on ne pourrait plus tirer de l'argent que 2. 5 p. 100 à 2 p. 100, ou même moins encore. Une théorie fort en faveur enseignait que la baisse de l'intérêt était le résultat d'une tendance continue, inévitable, presque d'une loi économique.

Le début du XXe siècle a mis fin à cette baisse; l'intérêt s'est beaucoup relevé, sous l'influence d'une demande énormément accrue : demande de capitaux pour la production industrielle, demande de capitaux par les Etats, le marché financier de Paris étant devenu un des grands fournisseurs du monde. La rente française 3 p. 100, qui ne donnait plus en 1897 qu'un revenu de 2,86 p. 100, en donnait un d'environ 3,30 p. 100 en 1912, et pour les autres valeurs à revenu fixe la hausse de l'intérêt se faisait pareillement sentir.

Les guerres balkaniques (1912), puis la grande guerre ont naturellement donné un élan nouveau à la hausse de l'intérêt. Des destructions immenses, comme en a faites la guerre de 1914, créent des besoins de capitaux proportionnés. Les Etats ont fait d'énormes emprunts dont l'ère n'est pas close; la reconstitution des industries et la remise en marche du mécanisme économique rendent nécessaires aussi de grandes dépenses. Les quatre emprunts contractés par l'Etat français pendant la guerre (1915, 1916, 1917, 1918), quel qu'en fût le taux nominal (5 p. 100 et

4 p. 100), ont été émis dans des conditions qui faisaient ressortir le taux réel d'intérêt à plus de 5,50 p. 100. Après la guerre, le taux de 6 p. 100 a été pendant quelques années considéré comme le taux normal. L'emprunt en rentes perpétuelles émis par l'Etat français en 1920 était du type 6 p. 100 et émis au pair. Les obligations émises par les sociétés, de 1920 à 1923 environ, étaient aussi du type 6 p. 100, l'intérêt étant généralement stipulé net d'impôts présents et futurs. Depuis 1924, le taux d'intérêt s'est encore élevé. Les obligations décennales émises par le Trésor à la fin de 1924 représentaient, compte tenu des conditions de remboursement, un placement à 8,70 p. 100; encore les techniciens consultés par le ministre des Finances avaient-ils indiqué, en se fondant sur la situation du marché, un taux supérieur. A la bourse, les cours de l'emprunt 6 p. 100 de 1920 sont à un niveau qui, pour l'acheteur, fait ressortir un taux d'intérêt d'environ 8.5 p. 100 (novembre 1926); dans le courant de l'année 1926, ils sont tombés à un certain moment à un niveau compris entre 51 et 52, ce qui faisait ressortir un taux d'intérêt proche de 12 p. 100 (10).

La situation difficile des finances françaises explique en partie ces taux d'intérêt extrêmement élevés. Parmi les très bonnes obligations industrielles, il y en a qui se capitalisent à un taux qui n'est que peu supérieur à 6 p. 100. Mais, d'une façon générale, le taux de 6 p. 100 est largement dépassé, même pour les titres de bonne qualité, et les taux de plus de 7 p. 100 sont courants. Dans cette hausse de l'intérêt, il n'y a pas seulement le témoignage d'une pénurie relative de capitaux neufs en face d'une demande qui reste grande, mais aussi celui de la défiance que le public marque aux valeurs à revenu fixe. Comme nous l'avons dit, l'instabilité monétaire en a fait des valeurs très aléatoires, dont le public se détourne, à tel point qu'il est devenu difficile aux entreprises les plus solides d'émettre des obligations. Par contre, le capitaliste qui achète des actions se contente, s'il s'agit d'une société connue et réputée, d'un revenu extrêmement faible. Il y a sur le marché de Paris quelques titres qui, pour l'acquéreur actuel, représentent un placement qui ne dépasse pas

(10) On trouvera dans le *Bulletin de la statistique générale de la France*, t. XV, des tableaux relatifs aux variations du taux de l'intérêt en France de 1919 à 1926, sous le titre : *Cours, taux de capitalisation et revenu net des valeurs mobilières en France de* 1919 *à* 1926. Les valeurs à revenu fixe, qui se capitalisaient en 1913 au taux moyen de 3,84, se capitalisaient en mars 1926 au taux moyen de 8,92.

3 p. 100 et bon nombre qui ne donnent pas plus de 4 p. 100. Cela revient à dire que l'acheteur consent à payer une forte prime d'assurance pour avoir des titres qui représentent des valeurs réelles soustraites aux conséquences de la dépréciation de la monnaie.

Parmi les faits multiples qui peuvent rendre compte des mouvements généraux de l'intérêt, il y en a un qui se détache avec netteté; c'est le fait des mouvements généraux, sur une longue période, de hausse ou de baisse des prix. Il y a une concordance frappante entre les deux mouvements, celui des prix et celui de l'intérêt; de 1850 à 1875, hausse des prix et hausse de l'intérêt; de 1875 à la fin du XIXe siècle, baisse des prix et baisse de l'intérêt; depuis le début du XXe siècle, hausse des prix et hausse de l'intérêt. Les périodes de hausse des prix sont des périodes d'excitation économique; les entreprises y réalisent de beaux profits, comme en témoigne l'ascension des dividendes depuis la fin du XIXe siècle (11), et elles sont disposées à payer cher les capitaux dont elles ont besoin; les entreprises anciennes s'étendent, des entreprises nouvelles se fondent, et cela crée une grande demande de capitaux. Les périodes de baisse des prix sont au contraire des périodes d'atonie économique, et cela déclenche une série inverse de phénomènes.

L'espèce de rythme économique que marque la succession plus rapide des périodes de prospérité et de dépression à travers ces mouvements prolongés de hausse et de baisse des prix exerce aussi une influence sur le taux de l'intérêt. Dans la phase de prospérité, la tendance de l'intérêt est à la hausse, et elle est à la baisse dans la phase de dépression (12). Mais ces mouvements, entre-croisés qu'ils sont avec ceux des phases de longue durée, ne sont pas toujours aisément perceptibles.

La longue période de baisse de l'intérêt qui se place entre 1875 et la fin du XIXe siècle avait déterminé chez beaucoup d'économistes la croyance à une baisse continue et inévitable de l'intérêt. Trois sortes de considérations étaient présentées pour expliquer cette tendance à la baisse.

1° L'intensité moyenne du risque diminue pour les placements de capitaux; la sécurité matérielle s'est accrue et aussi la sécurité

(11) Rist, *La hausse du taux de l'intérêt et la hausse des prix* (*Revue économique internationale*, 1913).

(12) Aftalion, *Les crises périodiques de surproduction*, liv. II, chap. VI.

juridique; les droits des créanciers sont mieux protégés; les Etats exportateurs de capitaux ont pris l'habitude d'intervenir en faveur de leurs nationaux lorsque l'Etat étranger emprunteur manque à ses engagements.

2° En second lieu, l'épargne ne cesse pas de croître, et l'usage de thésauriser sans placer disparaît.

3° En troisième lieu, le capital est devenu moins productif dans les pays où les œuvres essentielles de la civilisation sont achevées; de même qu'il faut cultiver des terres moins fertiles quand le besoin de produits agricoles augmente, il faut aussi se contenter pour le capital d'emplois à moindre rendement quand les meilleurs ont été remplis.

On peut admettre que dans l'ensemble du monde la sécurité s'est accrue depuis trois quarts de siècle. Toutefois, l'état politique de l'Europe depuis les dernières années du XIX[e] siècle a fait renaître un sentiment général d'insécurité, et il est possible que dans l'avenir la menace de nouvelles guerres, la crainte aussi de bouleversements sociaux, nous ramènent assez loin en arrière. Quant à l'argument tiré de l'abondance de l'épargne, il est certain que l'épargne s'accroît dans les sociétés riches et prospères; mais l'épargne n'est qu'un des termes du rapport, l'autre terme est la demande du capital, et l'on ne voit pas ce qui pourrait limiter cette demande et l'empêcher de croître autant que l'offre; la richesse et la prospérité, qui facilitent l'épargne, suscitent aussi des demandes nouvelles de capital. La troisième considération est la moins valable de toutes; on ne peut pas accepter l'idée d'un rendement décroissant des capitaux. Il n'y a pas dans le monde une tâche économique déterminée et limitée dont l'accomplissement graduel nous conduirait à un état stationnaire; tout grand progrès technique ouvre aux capitaux de nouveaux espaces libres où il y a des profits à gagner et des intérêts à percevoir; on ne pourrait parler d'une œuvre accomplie ou près de l'être que si l'esprit humain devait un jour cesser d'inventer.

Les fluctuations de l'intérêt ont des conséquences très étendues. Nous avons vu déjà qu'elles influent, sinon sur l'offre des capitaux, au moins sur la demande, puisque la baisse de l'intérêt ouvre aux entreprises la possibilité de nouveaux emplois de capitaux et que la hausse restreint cette possibilité. Toutefois, la hausse et la baisse n'ont pas ici de valeur absolue, elles n'en ont que par rapport à la productivité espérée du capital; ce sont des faits qui ne prennent leur sens vrai que rapprochés de l'ensemble des circonstances économiques de l'époque. L'argent à 4 p. 100 est cher pour une entreprise quand il n'y a que peu à gagner sur son emploi, et il peut être bon marché à 6 p. 100. Il ne faut pas se représenter la baisse de l'intérêt comme un fait nécessairement favorable parce qu'elle ouvrirait la perspective de nouvelles entreprises. Il se peut qu'elle soit un symptôme d'atonie économique : l'intérêt est bas alors parce qu'il y a peu de demandes de capital, et il y a peu de demandes, soit parce qu'il ne paraît pas y avoir chance que des entreprises nouvelles soient productives, soit parce que l'esprit d'entreprise est faiblement développé. En pareil cas, il n'y a pas lieu de se réjouir que le taux de l'intérêt soit bas.

Une autre conséquence des fluctuations de l'intérêt est de changer la valeur vénale des capitaux anciens : terres, maisons, usines, titres des emprunts d'Etat, actions et obligations. La valeur vénale de ces capitaux varie en sens inverse de l'intérêt; c'est ainsi qu'à la bourse le cours des fonds à revenu fixe hausse dans les périodes de baisse de l'intérêt, comme le dernier quart du XIX[e] siècle, et baisse dans les périodes de hausse de l'intérêt comme celle où nous sommes. Le cours du 3 p. 100 perpétuel français, qui avait un moment dépassé 105 francs en 1897, était aux environs de 86 francs au début de 1914. Il était aux environs de 47 à la fin de 1925; il est aux environs de 50 en novembre 1926. La richesse privée subit ainsi, estimée en capital, des variations qui ne correspondent pas toujours ni à une amélioration ni à une détérioration réelle des conditions économiques individuelles.

Sur les finances publiques, les fluctuations de l'intérêt ont de graves répercussions, à cause de la grandeur des dettes publiques et de la fréquence des emprunts. Un Etat forcé d'emprunter dans une période d'intérêt élevé impose à ses budgets futurs un supplément de charges qu'un taux plus bas d'intérêt lui eût évité. La baisse de l'intérêt est d'ailleurs fort avantageuse même pour les anciens emprunts; elle permet des opérations de conversion dont nous verrons plus tard l'importance.

SECTION VI

LES CHANCES ET LES RISQUES DU CAPITAL. LES PHÉNOMÈNES DE RENTE. RENTE POSITIVE ET RENTE NÉGATIVE.

Quelle que soit la forme que revête le capital, biens fonciers, biens mobiliers, monnaie, entreprises ou parts d'entreprises, créances, etc., si on l'envisage dans une période de temps assez

longue, on voit qu'il subit la répercussion de tout ce qui se passe dans le milieu économique. Il la subit dans sa faculté de donner un revenu et, en tant que composé de biens pouvant s'échanger contre d'autres biens, il la subit dans sa valeur vénale. A certaines époques, la valeur vénale et le revenu des terres en France ont baissé, à d'autres époques ils ont monté. Dans une ville en croissance, le prix des terrains et des maisons s'élève ainsi que le taux des loyers; dans une ville qui se déplace, c'est le contraire. Il y a des catégories d'entreprises qui, à un certain moment, à la suite par exemple de la découverte de nouveaux procédés techniques ou d'un changement dans les goûts du public, sont emportées dans une vague de prospérité, tandis que d'autres catégories d'entreprises, au même moment, subissent une crise. Le milieu économique favorise les uns et nuit à d'autres. De cette influence du milieu, en tant qu'elle est indépendante de la volonté et de l'action des hommes considérés individuellement sortent les phénomènes appelés phénomènes de rente. Il y a rente positive quand le milieu économique apporte des chances heureuses, rente négative quand il apporte des chances contraires.

Les chances heureuses ont été mises en lumière, pour la propriété foncière, dans une théorie formulée par Ricardo au début du XIXe siècle : la théorie de la rente du sol [13]. Ricardo se place dans l'hypothèse d'un pays neuf où les hommes viennent de s'établir. Au début, dit-il, il suffit de cultiver une petite étendue du sol pour nourrir la population, et comme il y a de la terre fertile en quantité surabondante, cette terre est sans valeur; les produits de la terre, le blé par exemple, ne valent que le prix qui suffit à rémunérer le travail et le capital mobilier appliqués à la culture. Puis la population s'accroît, et pour la nourrir il faut, après que les meilleures terres ont toutes été mises en culture, avoir recours aux terres de qualité inférieure. C'est alors qu'apparaît la rente. Sur ces terres moins bonnes que les premières, le travail est moins productif, soit qu'on ne puisse y obtenir une

(13) Ricardo, *Principes de l'économie politique et de l'impôt* (1817). Pour Ricardo, la théorie de la rente dérogeait à la théorie générale de la valeur : la valeur des choses ayant pour fondement le travail et la partie du revenu foncier correspondant à la rente n'ayant pas sa source dans le travail, il fallait en faire l'objet d'une théorie spéciale. A mesure que la théorie qui fonde la valeur sur l'utilité s'est substituée à celle qui la fonde sur le travail, la théorie de la rente n'a plus été qu'un cas particulier de la théorie générale.

récolte égale qu'au moyen d'une plus grande dépense de travail et de capital, soit que pour une dépense égale la récolte soit moindre. Les terres de la première catégorie donneront donc un revenu plus grand, et la différence entre leur revenu et celui qu'il est possible d'obtenir sur les terres de la seconde catégorie forme la rente. Si la population continue à croître et qu'il soit nécessaire de mettre en culture une troisième catégorie de terres, par hypothèse moins bonnes que les précédentes, puis d'autres encore, de moins en moins fertiles, les rentes anciennes croîtront et de nouvelles rentes apparaîtront.

Ce qu'il y a d'essentiel dans cette théorie, abstraction faite de l'hypothèse originelle et de la forme de l'exposition, c'est l'idée d'un revenu croissant à raison des changements qui surviennent dans le milieu économique. Les propriétaires de terres bénéficieront du fait que la demande des produits agricoles va en augmentant et qu'il n'est possible de produire le supplément requis qu'à un prix de revient accru. Ricardo et ses contemporains avaient considéré le phénomène de la rente comme propre à la terre, mais c'est un phénomène que les diverses catégories de capitaux et de revenus peuvent présenter et qui n'est que l'application des lois générales de la formation des prix. Toutes les fois que l'offre d'un bien quelconque ne peut pas augmenter aussi vite que la demande, ou que l'offre supplémentaire ne peut être apportée sur le marché qu'à un prix de revient croissant, le prix de vente s'élève et il y a un surprofit, soit pour tous les producteurs, soit pour ceux qui ont le prix de revient le moins élevé.

Ce n'est pas seulement la terre cultivable qui peut donner une rente; quelle que soit l'affectation du sol, terrains à bâtir ou bâtis, terrains employés à l'usage industriel ou commercial, la rente apparaît dès que la demande surpasse l'offre. Le prodigieux développement des agglomérations urbaines au XIXe siècle a fait, des terrains dans les villes ou autour des villes, des exemples saisissants de rente : la rente ici se manifeste soit par l'accroissement des revenus du sol, soit par le seul accroissement de sa valeur vénale s'il ne donne aucun revenu, ce qui est le cas des terrains nus non encore construits. Etant une quantité strictement limitée par l'emplacement même des villes, le sol urbain reçoit de l'afflux de la population un surcroît de valeur qui se déverse en rentes sur les propriétaires fonciers.

Voici quelques exemples de rentes du sol urbain : à Chicago, un terrain d'une étendue d'un quart d'acre (1 acre égale 40 ares), acheté en 1830 pour 20 dollars, en valait 25.000 en 1836 et

1.250.000 en 1894; à Paris, un terrain appartenant à l'Hôtel-Dieu valait 6 francs le mètre carré en 1775 et 1.000 francs au début du xxe siècle; le terrain de Hyde-Park, à Londres, acheté en 1652 pour une somme équivalente à 425.000 francs-or, était estimé à plus de 200.000.000 de francs-or à la fin du xixe siècle [14].

Les entrepreneurs de commerce ou d'industrie, même non-propriétaires du sol affecté à l'entreprise, pourvu qu'ils en aient en vertu de contrats la disposition pour un temps assez long, bénéficient de la rente foncière; elle prend pour eux la forme d'une hausse de leurs profits. Le commerçant au détail qui a la chance de se trouver établi dans un quartier où se porte un large courant de circulation urbaine, voit croître le chiffre de ses affaires : il détient un emplacement que les circonstances favorisent et qui lui assure une sorte de monopole. De même en est-il de l'industriel que la construction d'un canal, d'une voie ferrée, d'un port, rapproche des marchés d'achat de ses matières premières ou des marchés de vente de ses produits : rente d'emplacement.

Comme le sol cultivable ou affecté soit à l'usage de l'habitation, soit à l'usage de l'industrie ou du commerce, le sous-sol, en tant qu'il se prête à l'exploitation par les hommes, donne des occasions de rente. Les produits du sous-sol, houille, minerais métalliques, pétrole, en même temps que le développement économique en fait l'objet d'une demande croissante, ne peuvent pas être accrus à volonté par le travail de l'homme. Le déséquilibre de la demande et de l'offre, ici encore, est une source de rentes qui sont perçues, soit comme revenus fonciers par les propriétaires du sous-sol, soit comme profits par les entreprises minières.

Les biens mêmes que le travail de l'homme, à la différence du sol, peut créer donnent lieu à des phénomènes analogues à la rente. Le capital d'entreprise, sous forme d'installations industrielles et d'outillage, en fournit de très nombreux exemples. Sans doute ce capital peut être accru pour faire face à l'accroissement de la demande, mais l'accroissement n'est pas instantané. La technique moderne requiert des installations compliquées et coûteuses qui ne peuvent être prêtes à fonctionner que dans un assez long délai, et en attendant qu'elles le soient les choses se passent comme si le capital ne pouvait pas être accru. Les rentes

(14) On trouvera ces exemples et quelques autres dans le livre de Gide et Rist, *Histoire des doctrines économiques*, 5e édition, 1926, et dans celui de Landry, *Manuel d'économique*, 1908.

qui se forment alors par suite de l'adaptation incomplète de l'offre à la demande profitent à la catégorie entière d'entreprises où ce défaut d'adaptation se produit. Par exemple, une demande grandement et rapidement croissante de fonte et d'acier hausse le prix de ces produits et donne un bénéfice extra aux entreprises métallurgiques, tant que de nouvelles entreprises attirées par la hausse des prix ne se seront pas fondées ou que les entreprises existantes n'auront pas accru leurs installations.

Des accroissements de revenus dus au milieu, aux circonstances, on n'en trouve pas seulement dans l'ordre des revenus de capital et des profits d'entreprises, mais aussi dans l'ordre des revenus de travail. Les circonstances économiques font qu'à un certain moment la demande d'un genre déterminé de travail est en forte hausse; les ouvriers capables de fournir à ce moment-là ce genre de travail auront des salaires accrus. Après le tremblement de terre qui, au xixe siècle, détruisit en partie la ville de San-Francisco, il y eut une telle demande de travail dans les industries du bâtiment que les salaires des maçons, charpentiers, etc., atteignirent pendant un temps des hauteurs jusque-là inconnues; on cite des salaires de 40-50 francs par jour, chose extraordinaire pour le temps; ce sont là des phénomènes tout à fait comparables à la rente du sol. Les salaires extrêmement élevés payés au cours de la dernière guerre dans les usines d'armement, de munitions, etc., sont aussi des cas de rente.

Tous les cas de rentes que nous avons exposés jusqu'ici sont des cas de rentes positives. Qu'est-ce donc que la rente positive? Elle est la partie du revenu en sus du revenu marginal. Le revenu marginal est celui qui est nécessaire et suffisant pour attirer le capital ou, dans les cas de rentes de travail, l'activité humaine vers tel ou tel emploi. Un emploi du capital ou du travail qui ne donnerait pas le revenu marginal serait plus ou moins rapidement délaissé. Dans l'emploi du capital ou du travail qui donne plus que le revenu marginal, l'afflux des capitaux neufs et des activités humaines attirés par ce surplus devrait être tel que, par suite de la concurrence, celui-ci disparaîtrait. S'il ne disparaît pas ou ne disparaît que lentement, s'il y a, par conséquent, une rente positive durable ou temporaire, c'est que l'afflux des capitaux ou des activités humaines ne peut pas se faire librement, c'est-à-dire qu'il y a un certain élément de monopole au profit des occupants actuels. Le fondement de la rente positive, c'est le monopole : monopole de droit ou de fait, absolu ou partiel, durable ou éphémère.

La théorie ricardienne de la rente du sol ne fait apparaître que les chances heureuses; elle n'a pour objet que la rente positive. Cela s'explique par le fait que pour le propriétaire foncier la somme des chances heureuses l'emporte de beaucoup sur celle des chances défavorables. Le sol est une grandeur donnée que le travail de l'homme ne peut pas accroître. Si on envisage une longue période de temps, il apparaît clairement que tout le développement économique contribue à accroître le revenu des propriétaires fonciers et la valeur vénale de la terre, parce que tout accroissement de la population et de la richesse accroît le besoin que nous avons du sol, soit pour l'utilisation agricole, soit pour les divers usages à quoi il est propre. La civilisation travaille pour le propriétaire foncier (15).

Cependant, si au lieu de se placer au point de vue de la société dont le développement engendre la rente du sol, on se place au point de vue des propriétaires successifs du sol, la rente change d'aspect. L'homme qui acquiert une terre, bâtie ou non bâtie, la paie à un prix calculé sur la base du revenu qu'elle donne ou peut donner à ce moment. Quelle que soit l'importance de la rente comprise dans ce revenu, pour l'acquéreur elle cesse d'être une rente puisqu'il en a payé la valeur; elle fait partie de l'intérêt du capital placé. Dans le revenu d'un terrain situé au centre de Paris, il y a une rente beaucoup plus élevée que dans quelques arpents de pâturages dans un pays de montagne. Mais qu'importe à l'acquéreur? Pour lui, la seule chose qui compte est le rapport entre son prix d'acquisition et son revenu. Il n'y a de rente, au regard du propriétaire actuel, que celle qui s'est formée depuis son acquisition. Le phénomène ainsi morcelé perd beaucoup de son ampleur et de sa continuité.

Pour le propriétaire individuel qui a acheté et qui un jour revendra, la rente du sol, au sens d'un accroissement de revenu formé automatiquement par le développement économique, n'est nullement un fait nécessaire. Le revenu de la terre, comme le revenu des entreprises, varie au gré des circonstances. Il y a des événements économiques qui le font grandir, et sans doute, à la longue, ceux-ci l'emportent de beaucoup; mais il y en a d'autres qui le diminuent, et dans l'intervalle entre deux acquisitions il

(15) Le sentiment de cette situation privilégiée de la propriété foncière cultivable ou bâtie a été le point de départ de diverses théories proposant soit la nationalisation du sol, soit l'attribution à l'Etat, au moyen de l'impôt ou autrement, de la rente du sol.

est fort possible que ce soit l'action de ceux-ci qui l'emporte. Dans bien des cas, le propriétaire foncier voit son revenu fondre entre ses mains et tomber au-dessous de ce que serait l'intérêt, au taux du moment, de son capital d'acquisition. Dans la période de baisse des prix qui couvre les vingt dernières années du XIXe siècle, beaucoup de propriétaires ruraux en Europe ont perdu le quart, le tiers, parfois la moitié de leur revenu, et ont clairement senti que la hausse de la rente du sol n'était pas une nécessité économique.

L'accroissement du revenu et de la valeur vénale du capital par le fait des circonstances et du milieu forme la rente positive. La rente est négative quand les circonstances et le milieu font baisser ce revenu et cette valeur vénale. La rente négative est l'expression économique des chances défavorables comme la rente positive est celle des chances heureuses.

Tandis que celle-ci est un surplus qui s'ajoute au revenu marginal, la rente négative est un déficit par rapport au revenu marginal. Le capital engagé dans un emploi cesse de donner un revenu égal à celui qui a été nécessaire et suffisant pour l'y attirer; mais, puisqu'il a été engagé dans cet emploi, il faut, ou que le capitaliste se contente de ce revenu diminué, ou qu'il vende son capital à un prix moindre que le prix d'achat et consolide ainsi la perte subie.

Si la rente du sol est plus souvent positive que négative, et si elle est nécessairement positive lorsqu'on envisage une longue période de temps, on ne peut pas en dire autant des autres formes de rentes. Les rentes positives qui se produisent dans l'ordre des revenus du travail sont tout à fait précaires; pour l'homme qui fournit un genre déterminé de travail, rentes négatives et rentes positives se présentent avec des chances sensiblement égales. Il arrive souvent qu'une catégorie de travail se trouve, par suite des circonstances, déchue du rang de salaire qu'elle occupait. Métiers qu'on ne fait plus, marchandises qui perdent la faveur du public, procédés techniques nouveaux qui bouleversent les situations acquises, bien des risques guettent le revenu du travail. Un des exemples les plus remarquables de rentes négatives, dans l'ordre des revenus du travail, est fourni par la situation faite depuis la fin de la guerre aux fonctionnaires français de rang moyen ou supérieur; leurs traitements, sur la base de l'or, sont réduits à peu près au tiers de ce qu'ils étaient en 1914.

Les phénomènes de rente dans les entreprises industrielles ont aussi des allures très capricieuses. Le revenu attendu et jusque-là constamment obtenu peut, d'un moment à l'autre, les circonstances économiques venant à changer, s'amoindrir et disparaître. De nouveaux procédés techniques, l'emploi d'une autre matière première, et voilà une entreprise prospère qui périclite. C'est la rente négative. Le capitaliste qui achète des actions à la bourse achète le risque des rentes négatives en même temps que la chance des rentes positives.

Il y a une forme de capital pour laquelle les mauvaises chances paraissent bien l'emporter, à la longue, sur les bonnes, de sorte que la rente y est, en principe, négative : c'est le capital sous forme de droit à une somme fixe, exprimée par un nombre déterminé d'unités monétaires.

La dépréciation de la monnaie est un phénomène à peu près continu, attesté par l'expérience, qui comporte sans doute des temps d'arrêt, parfois des retours en arrière sous la forme de périodes au cours desquelles le pouvoir d'acquisition de l'unité monétaire augmente, mais dont la réalisation est certaine à la longue. Au jeu des forces économiques, le créancier de sommes fixes est à coup sûr le perdant, au lieu que le propriétaire foncier est à coup sûr le gagnant. Il y a des époques où, par suite de la dépréciation rapide de la monnaie, la perte pour le créancier de sommes fixes prend l'aspect d'une catastrophe; nous sommes, depuis 1914, dans une de ces périodes. Les créanciers de l'Etat français antérieurs à la guerre, les porteurs d'obligations industrielles émises avant la guerre, d'une façon générale les créanciers chirographaires et hypothécaires antérieurs à 1914, perdent, au cours actuel du franc, les cinq sixièmes de leur revenu et de leur capital. Voilà un bel exemple de rente négative [16].

Qu'il s'agisse de propriété immobilière ou mobilière, l'aspect théorique du phénomène est le même. Le détenteur d'un capital

(16) La perte subie par les créanciers de sommes fixes est bien plus grande encore si l'on tient compte, pour les titres cotés en bourse, de la baisse des cours. Le 3 p. 100 français perpétuel valait, à la fin de 1913, environ 85 francs; en novembre 1926, il valait environ 50 francs, soit, avec la livre à 150 francs, environ 8 francs-or. Le porteur antérieur à la guerre a donc perdu plus des neuf dixièmes de son capital de 1913. De même, le porteur d'une obligation 3 p. 100 des chemins de fer français a maintenant un titre qui vaut environ 240 francs-papier, soit 40 francs-or, contre environ 410 francs-or à la fin de 1913.

immobilier ou mobilier ressent dans sa propriété, dans le revenu et la valeur vénale de sa propriété, la répercussion de tout ce qui affecte les prix, la répercussion par conséquent de toute la vie économique. Sur de longues périodes, il est certain qu'en ce qui concerne la propriété du sol les chances de hausse dépassent les risques de baisse, tandis que pour les capitaux qui consistent en une créance de sommes fixes les risques de baisse l'emportent. Mais les prévisions et les opérations des hommes ne s'étendent d'ordinaire que sur d'assez courtes périodes et, pour celles-ci, il est le plus souvent impossible de savoir à l'avance ce qui l'emportera, des bonnes chances ou des mauvaises.

La rente positive est la conséquence heureuse des changements qui surviennent dans le milieu économique : accroissement de la population, accroissement de la demande, lorsque l'offre du sol ou du produit ne peut pas être accrue ou ne peut pas l'être à la mesure de la demande, c'est la source des rentes du sol ou des rentes d'entreprise. Le bénéficiaire de la rente profite de faits qu'il n'a pas créés; il recueille le fruit d'un développement économique qui lui est extérieur et comme étranger; en ce sens, la rente est un accroissement de revenu qui n'est pas gagné par le mérite personnel du bénéficiaire : *unearned increment*, selon l'expression des auteurs anglais. Il semble que, par là, le gain dû à un phénomène de rente positive soit tout à fait distinct des autres sortes de gains. Il y a entre les hommes, capitalistes, propriétaires fonciers, industriels, entrepreneurs, salariés, des différences de gain et de succès qui ne sont pas dues aux circonstances extérieures, mais qui ne sont que le reflet de l'inégalité des aptitudes et de l'énergie. De deux propriétaires fonciers exploitant des terres semblables, l'un végète et l'autre prospère; de deux entrepreneurs dans la même branche d'industrie et placés dans des conditions sensiblement égales, l'un ira à la fortune et l'autre à la ruine. Dans les professions à honoraires ou à salaires, au-dessus de ceux qui y gagnent ce qu'on peut appeler le taux marginal d'honoraires ou de salaires, le taux à défaut de quoi la profession ne vaudrait plus la peine d'être exercée, il y a ceux qui gagnent plus, quelques-uns beaucoup plus. Ces différences dans le revenu des hommes, dues à la différence de leurs qualités naturelles ou acquises, paraissent d'une tout autre nature que la rente : ne sont-elles pas l'effet du mérite personnel des individus? En réalité, il n'y a pas une opposition si tranchée qu'on pourrait le croire entre la rente proprement dite, effet des circonstances extérieures, et les différences de revenus dues à la diversité et à l'inégalité des aptitudes. Une

habileté supérieure est un peu comme une terre plus fertile; il y a pénurie relative, en chaque profession, des capacités les plus hautes, comme il y a pénurie des meilleures terres, et c'est cette pénurie qui fait le revenu plus élevé. D'ailleurs, être mieux doué que les autres en facultés de comprendre et en facultés d'agir, n'est-ce pas après tout une heureuse chance, comme d'être possesseur par héritage d'un terrain dont la prospérité urbaine augmente la valeur? Inversement, les rentes mêmes qui paraissent entièrement dues aux circonstances extérieures, les hommes d'esprit actif s'efforcent de les prévoir, et au besoin de créer les circonstances propres à les faire naître. Le spéculateur sur terrains n'achète pas au hasard les terrains dont il espère une plus-value; il les achète dans les lieux où il calcule que la poussée urbaine se fera sentir; la rente à son égard n'est pas simplement la chance heureuse. La société immobilière qui veut lancer une station balnéaire fait plus : par une réclame organisée, elle s'efforce de provoquer l'afflux du public au lieu choisi par elle; elle crée le milieu qui créera la rente. Ainsi la barrière n'est pas si haute qu'on est d'abord porté à le croire entre la plus-value qu'il faut attribuer au mérite personnel et celle qu'il faut considérer comme *unearned increment* [17].

(17) La théorie de la rente, exposée par Ricardo dans son application à la propriété du sol, s'est par la suite étendue et transformée. La rente du sol n'est qu'un cas, le principal il est vrai, parmi bien d'autres, et tandis que Ricardo l'a considérée comme une anomalie économique, elle apparaît maintenant, ainsi que les autres formes de rente, comme une conséquence normale des lois qui gouvernent la formation des prix. Cf. sur ce point P. Frézouls, *La théorie de la rente et ses extensions récentes* (thèse Montpellier, 1908).

CHAPITRE IV

LE PROFIT

SECTION I

LE PROFIT; SON CARACTÈRE COMPOSITE : REVENU DE TRAVAIL ET REVENU DE CAPITAL. LE CARACTÈRE ALÉATOIRE DU PROFIT. LA POSITION STRATÉGIQUE DE L'ENTREPRENEUR.

Dans l'entreprise individuelle, une fois les frais de toute espèce payés, achats de matières premières, salaires, intérêts des capitaux empruntés, etc., il reste un surplus entre les mains de l'exploitant, ou du moins il peut en rester un. Ce surplus est le profit. Cette notion de profit est complexe; le profit n'est pas quelque chose d'homogène; c'est un revenu composé, à la fois revenu de travail et revenu de capital.

L'entrepreneur n'exécute pas lui-même les opérations matérielles que l'exploitation requiert; il les fait exécuter par des salariés; mais il organise, coordonne, dirige. Dans le profit, il y a la rémunération de ce travail d'exécution ou de direction. D'autre part, en règle générale, l'entrepreneur apporte, sinon la totalité, du moins une partie du capital nécessaire à l'exploitation; dans le profit, il y a le revenu du capital propre de l'entrepreneur. Rémunération de l'activité organisatrice et rémunération du capital propre, ce sont les deux éléments constituants du profit dans l'entreprise individuelle. Il en résulte que le profit n'est rien de plus que la somme de deux revenus, un revenu de travail et un revenu de capital.

La notion de profit ne se rencontre pas seulement dans l'entreprise proprement dite, mais aussi dans l'exploitation du producteur autonome, artisan ou paysan. Comme l'entrepreneur, le producteur autonome a des paiements à faire et des paiements à recevoir. Comme dans le régime de l'entreprise, nous appellerons profit l'excédent des paiements reçus sur les paiements faits et nous décomposerons cet excédent en ses deux éléments constituants : la rémunération du travail personnel fourni par le produc-

teur autonome et la rémunération du capital qu'il a engagé dans son exploitation.

Les proportions respectives dans le profit de ces deux éléments constituants sont très variables. D'abord, d'une façon générale, dans l'exploitation du producteur autonome, l'élément rémunération du travail personnel est plus important que l'élément rémunération du capital, tandis que dans l'entreprise, au moins à partir d'un certain ordre de grandeur, c'est le contraire. En outre, dans l'entreprise, les proportions varient soit avec la grandeur de l'entreprise, soit avec la nature des affaires qui y sont traitées; il n'y a ici aucune règle générale à formuler.

Le caractère composite du profit se manifeste de la façon la plus claire dans les entreprises qui, par le fait même de leur structure juridique, partagent le profit en ses deux éléments constituants. Tel est le cas des sociétés par actions, où les deux éléments du profit sont nécessairement dissociés : les personnes à qui incombe la gestion des affaires sociales touchent la rémunération du travail de direction qu'elles ont fourni, sous forme de parts bénéficiaires, de tantièmes, etc.; le revenu du capital va aux actionnaires, sous la forme de dividende. Sans doute le groupe des dirigeants possède en fait et même est obligé de posséder des actions de l'entreprise; parfois il en possède la majorité; mais les membres du groupe réunissent alors en leur personne deux qualités distinctes; c'est en vertu de l'une qu'ils touchent un revenu de travail et en vertu de l'autre qu'ils touchent un revenu de capital. Le cas des sociétés par actions met en lumière le caractère composite du profit.

Toutefois, dans le cas de l'entreprise individuelle, le profit prend une physionomie particulière du fait que l'activité organisatrice et la qualité d'apporteur du capital sont réunies dans la même personne. Sans doute ici l'analyse économique décompose le profit, comme dans le cas des sociétés par actions, en revenu de travail et en revenu de capital. Mais ces deux sortes de revenus forment un tout qui est placé dans les mêmes mains et qui suppose le cumul dans la même personne de deux qualités distinctes, celle d'organisateur et celle de capitaliste. Cela est pratiquement très important. Il est plus difficile et plus rare de trouver des hommes pouvant apporter à la fois et le capital d'une entreprise et la capacité professionnelle nécessaire à la direction de cette entreprise, que de trouver séparément des hommes pouvant apporter le capital et d'autres pouvant apporter la capacité. Il y a donc ici, dans le profit d'entreprise, un élément de rareté qui doit influer sur sa grandeur. En fait, le profit de l'entrepreneur individuel est, en moyenne, plus grand que ne le serait la somme des revenus qu'il obtiendrait si, au lieu d'engager son capital et son activité professionnelle dans sa propre entreprise, il les plaçait séparément dans d'autres emplois. Par exemple, il entrerait comme directeur, gérant, haut employé, dans une affaire qui ne lui appartiendrait pas, et il placerait son capital en fonds d'Etat, en obligations, en actions industrielles; il aurait un revenu de travail et un revenu de capital. En moyenne ce double revenu sera-t-il égal au profit qu'il aurait tiré de sa propre entreprise? Non, pour la raison qu'on vient de dire.

Il y a encore dans le profit autre chose qui conduit à le considérer, dans une certaine mesure, comme une catégorie à part, bien qu'il se décompose en revenu de travail et en revenu de capital; et la remarque, cette fois-ci, vaut non pas seulement pour le cas de l'entrepreneur individuel, mais pour les cas mêmes où, comme dans les sociétés par actions, les deux éléments du profit vont à des catégories distinctes de personnes. Le profit est essentiellement aléatoire; il dépend des résultats de l'entreprise, et ces résultats sont une chose variable et fluctuante qui subit directement le choc des circonstances économiques, bénéficiant des circonstances favorables et souffrant de celles qui ne le sont pas. Le profit, selon les années et selon les entreprises, existe ou n'existe pas, est positif ou négatif, est très grand ou très petit.

Sans doute, dans les revenus de travail et dans les revenus de capital considérés isolément, l'aléa se rencontre aussi, mais ce n'est pas au même degré et avec la même continuité que dans le profit. Dans l'ensemble, le profit est beaucoup plus aléatoire que la somme des revenus qui seraient tirés d'une double source, salaire et placement de capital, considérés séparément. Il contient donc le prix du risque couru à dose bien plus forte que des revenus séparés de travail et de capital.

Toutefois la plus grande part des risques inhérents au profit est la conséquence de ce que la tâche économique est divisée entre de multiples entreprises qui se combattent, de sorte que le caractère aléatoire du profit s'atténue quand on considère, au lieu d'une entreprise isolée, un groupe d'entreprises. Dans un groupe d'entreprises du même ordre, il y en a qui ne font pas de profit, mais il y en a presque toujours qui en font; ce n'est que dans des circonstances tout à fait exceptionnelles qu'un groupe entier d'entreprises du même ordre, par exemple la métallurgie du fer, l'industrie houillère, la filature de coton, est

en perte ou tout au moins sans profit. Pour le groupe considéré comme un tout, le profit est bien moins aléatoire que pour l'entreprise considérée individuellement, et l'aléa s'efface davantage à mesure que l'on envisage des groupes de plus en plus étendus. L'ensemble des entreprises de toute sorte existant dans un pays réalise nécessairement un certain profit, même sans qu'il y ait besoin de considérer une bien longue période de temps. Ce qui demeure aléatoire pour un aussi vaste ensemble, c'est d'une part le montant du profit qui varie d'année en année, d'autre part la mesure dans laquelle chaque entreprise y participe; mais c'est justement cela qui importe aux personnes qui ont engagé dans une entreprise leur activité ou leurs capitaux, ou l'une et les autres à la fois.

Le caractère aléatoire du profit met en lumière une des fonctions économiques de l'entreprise, qui est d'assumer les risques. Toute production, tout commerce, toute initiative économique, comportent des risques; c'est l'entreprise qui en supporte le choc. Le capital engagé dans l'entreprise n'accepte d'assumer la charge des risques qu'en considération des profits qu'il peut recueillir si l'affaire réussit.

Mais de ce que le profit a un caractère aléatoire nettement marqué, il ne faut pas inférer que c'est affaire de pure chance. Il y a dans le profit, à côté de l'expression de la conjoncture, le résultat de la façon dont l'affaire est conduite, de l'habileté, du flair, de la clarté d'esprit du chef, comme à l'inverse les pertes subies sont souvent la conséquence de son imprudence, de sa légèreté et de ses erreurs. Considérée sous cet aspect, l'entreprise lie étroitement la responsabilité aux actes, et cela est un puissant moyen de sélection dans les milieux d'affaires.

Le profit est, dans la forme, un reste : l'entrepreneur paie les salaires et l'intérêt et garde la différence entre la somme des débours et la somme des recettes. Mais évidemment l'entrepreneur ne se contente pas de prendre ce que les autres ont laissé; lui qui est le personnage actif, par excellence, dans l'économie, il se taille sa part et la taille aussi large que possible. Il cherche à acheter à aussi bas prix que possible les services du travail et du capital, et à vendre dans les meilleures conditions les produits ou les services de l'exploitation.

La position stratégique de l'entrepreneur est forte. Elle l'est par sa connaissance professionnelle des conditions du marché et des prix. Elle l'est aussi par la rareté relative du cumul, qu'il réalise

en sa personne, de l'aptitude à organiser et de la possession d'un capital. Du travailleur salarié, du capitaliste et de l'entrepreneur, c'est en général celui-ci qui est l'élément le plus vigoureux et le mieux armé pour la lutte. Dans les formes d'entreprise où l'aptitude à organiser et le capital sont dissociés, ce qui est le cas des sociétés par actions, le rôle prééminent appartient au petit groupe des promoteurs, de ceux qui ont conçu l'affaire, qui ont réuni les premiers capitaux et couru les premiers risques qui sont aussi les plus grands. C'est à eux que vont les hauts profits, sous la forme notamment de plus-values réalisées sur les apports primitifs. Les actionnaires de la deuxième heure et des heures qui suivent représentent un capitalisme moins actif et moins audacieux et doivent se contenter de profits moindres qui ne dépassent pas sensiblement, en moyenne, l'intérêt du capital prêté.

Ce qui tend à ramener les profits à un niveau moins élevé, c'est la concurrence que les entrepreneurs se font entre eux. La concurrence agit à la fois sur les prix d'achat du travail et du capital, pour les élever, sur les prix de vente des produits ou services de l'exploitation, pour les abaisser. Elle réduit donc par les deux bouts la marge qui constitue le profit de l'entrepreneur. Si la concurrence était absolue, les profits seraient au niveau le plus bas; ils ne représenteraient que juste ce qu'il faut pour appeler et maintenir sur le marché la fonction d'entrepreneur. Mais il y a dans l'économie moderne des éléments très importants de monopole, et cela donne un grand essor aux profits.

SECTION II

L'INÉGALITÉ DES PROFITS; SES CAUSES

Il y a de grandes inégalités dans le taux moyen des profits, d'un pays à un autre, pour les mêmes raisons qui font que d'un pays à un autre les salaires sont inégaux et aussi l'intérêt du capital. Dans le même pays, les profits peuvent différer beaucoup d'une entreprise à une autre, si l'on considère un ordre quelconque d'entreprises, et différer beaucoup d'un ordre d'entreprises à un autre. Par exemple, dans le groupe de la grande métallurgie du fer, il y aura au même moment des entreprises qui réaliseront de beaux bénéfices et d'autres qui n'en réaliseront pas du tout; et au même moment aussi, il y aura des bénéfices dans le groupe de la métallurgie et il n'y en aura pas dans celui de la filature de coton. Arrêtons-nous sur ces deux faits, différence des profits entre les

entreprises du même groupe, différence des profits entre les divers groupes d'entreprises.

Le profit étant, en gros, l'écart entre le prix de revient et le prix de vente, les différences de profit d'une entreprise à une autre peuvent s'expliquer soit par la différence des prix de vente, soit par celle des prix de revient.

Pour ce qui est des prix de vente, c'est un principe que, sur le même marché et au même moment, il n'y a qu'un seul prix de vente pour la même marchandise. Mais cela n'est vrai qu'à un certain degré d'abstraction. Il est de fait qu'un entrepreneur habile sait souvent s'assurer de meilleures conditions de vente qu'un autre, passer des marchés plus avantageux, vendre au moment opportun. Toutefois ce sont surtout les différences dans les prix de revient qui sont la source des différences dans le profit. Il y a toutes sortes d'éléments qui entrent dans le prix de revient : conditions d'achat des matières premières, organisation intérieure de l'exploitation, lieu où elle est située, proximité ou éloignement des sources de matières premières ou des débouchés, facilité des communications, qualités de l'outillage, grandeur de l'exploitation, etc. Il en résulte que l'écart entre le prix de revient de l'entreprise et le prix de vente du marché peut varier beaucoup. Parmi les entreprises d'un même ordre, certaines réalisent juste le profit moyen nécessaire pour qu'il y ait intérêt à maintenir l'entreprise; nous appellerons ce niveau de profit le profit marginal, parce que les entreprises qui s'y trouvent sont juste à la marge de fonctionnement. D'autres sont au-dessous du profit marginal et doivent nécessairement, au bout d'un temps plus ou moins long, disparaître puisqu'elles ne rémunèrent pas au taux normal le travail et le capital de l'entreprise. D'autres, par contre, sont au-dessus du profit marginal. Il y a donc ici une échelle de revenus analogue à l'échelle de fertilité des terres; l'analogie a déjà été marquée entre la rente du sol et les rentes d'entreprise, mais celles-ci sont bien moins stables.

En tout genre d'entreprises, la concurrence tend à amener les prix de vente aussi près que possible du coût de production. Mais il n'y a pas, pour les entreprises de la même catégorie, un coût de production uniforme, et le coût de production sur quoi le prix de vente tend à se régler, c'est celui des entreprises ayant le coût de production le plus élevé parmi toutes celles dont l'offre de marchandises est nécessaire sur le marché pour couvrir la demande. Ces entreprises à coût de production relativement élevé, mais dont

l'offre est encore nécessaire sur le marché, ne réalisent que le profit marginal. Toutes celles qui ont un coût de production moindre, pour quelque cause que ce soit, ont un surplus de revenu qui est une rente différentielle. L'échelle et le taux de ces rentes différentielles varient d'ailleurs constamment.

D'autre part, la concurrence n'est souvent, dans les conditions économiques actuelles, qu'une hypothèse incomplètement réalisée. Il y a dans notre milieu économique beaucoup d'éléments de monopole ou de quasi-monopole. Or, le monopoleur a la faculté de tenir ses prix de vente sensiblement au-dessus du coût de production, et il a souvent intérêt à le faire. C'est encore une source abondante de profits et une cause d'inégalité dans les profits.

Il est possible, en prenant comme point de départ le fait de ces rentes différentielles d'entreprises, d'exposer la théorie du profit sous une autre forme que celle qui a été employée tout à l'heure. Le profit ne serait pas l'écart entre le prix de revient et le prix de vente, mais seulement la rente, c'est-à-dire ce qui dépasse le profit marginal. Le raisonnement est le suivant. Le profit marginal, celui qui suffit tout juste à assurer la continuation de l'entreprise, n'est que la rémunération du capital et du travail. Si l'entrepreneur, à la longue, n'obtient pas dans son exploitation, de son travail et de son capital, le revenu qu'il en obtiendrait normalement en les plaçant ailleurs, il les en retirera. Il n'y a donc dans ce profit marginal rien qui ne se résolve complètement en revenu de travail et en revenu de capital, rien par conséquent qui puisse constituer une catégorie de revenu ayant une existence propre. L'excédent seul du profit total sur le profit marginal est quelque chose qui ne se confond pas avec le revenu du capital et du travail engagés dans l'entreprise, et constitue le profit proprement dit.

En fait, cette forme d'exposition de la théorie du profit conduit sensiblement aux mêmes résultats que la précédente. Nous avons reconnu que le profit s'analysait en revenu de travail et en revenu de capital. Dire qu'il n'y a de profit véritable que les rentes différentielles, ce n'est pas non plus faire du profit une catégorie de revenu vraiment originale, car il y a des rentes différentielles dans les revenus de travail et il y en a dans les revenus de capital. Que l'on emploie l'une ou l'autre forme d'exposition, cela ne change rien au fond des choses. Cependant, il est certain que, dans la pratique des affaires, l'entrepreneur ne considère comme profit que ce qui excède, dans le revenu de l'exploitation, non seulement les frais nécessaires à la production, mais la rémunération normale de son travail et de son capital. Dans sa comptabilité, il débite l'entre-

prise des intérêts, au taux courant, du capital apporté par lui et souvent aussi d'une somme fixe qui représente le salaire de son travail de direction. L'excédent seul, s'il y en a un, est du profit véritable. Mais, en fait, dans beaucoup d'entreprises, une fois qu'on a prélevé l'intérêt du capital propre de l'entrepreneur et le salaire de son travail, il ne reste pas grand'chose.

Des divers éléments d'inégalité des profits, les uns sont des faits extérieurs à l'entreprise, comme par exemple la découverte, à proximité d'une entreprise métallurgique existante, de gisements de houille ou de minerai de fer, les autres consistent dans l'habileté de l'entrepreneur et ses qualités professionnelles. Mais il est souvent malaisé de discerner exactement la part de chacun de ces deux groupes de faits dans l'inégalité des profits. De l'entrepreneur qui a su plus vite que ses concurrents pressentir l'importance de telle circonstance extérieure et mettre son exploitation en état d'en tirer parti, dirons-nous simplement qu'il bénéficie d'un hasard heureux, ou ne sera-t-il pas plus vrai de dire qu'il sait son métier mieux que les autres? Par exemple les entreprises métallurgiques qui les premières, à la fin du XIXe siècle, ont demandé des concessions dans le bassin de Briey et y ont installé des usines ont réalisé de beaux profits; mais la proximité du minerai est, dans ces conditions, moins un fait extérieur à l'entreprise qu'un fait voulu par l'entrepreneur.

De même qu'il y a des différences de profit entre les entreprises considérées individuellement, il y en a de groupe à groupe. A un moment donné, le taux moyen des profits peut être plus élevé dans les houillères que dans la métallurgie, dans la métallurgie que dans l'industrie de la soie... Comment cela peut-il se faire? Il semble que, les capitaux et les hommes se portant sans cesse vers les groupes d'industries où les profits sont le plus élevés, il ne devrait pas y avoir de ces différences de profit. Il n'y en aurait pas en effet si le passage des capitaux et des hommes, des groupes moins prospères à ceux qui le sont le plus, s'effectuait instantanément. Mais évidemment il n'en est pas ainsi. L'équilibre tend à s'établir, mais il y faut du temps, et pendant le temps qu'il s'établit d'autres inégalités apparaissent qui de nouveau le rompent. Les changements dans la technique, les changements dans la demande, introduisent sans cesse des inégalités dans les profits. Il y a à tout moment, de groupe à groupe, une échelle graduée des profits, comme il y en a, dans le même groupe, d'entreprise à entreprise.

La cause essentielle des différences de profits, soit dans le même ordre d'entreprises, soit d'un ordre d'entreprises à un autre, c'est la différence dans l'intensité de la concurrence. Ce qui dans le profit dépasse le profit marginal s'explique par un élément de monopole. Si une entreprise réalise des profits supérieurs aux autres, c'est qu'il y a en elle des éléments, matériels ou humains, que les autres ne possèdent pas et qui ne leur sont pas aisément accessibles : une capacité organisatrice supérieure; un procédé spécial de fabrication; une situation topographique plus favorable, soit pour les approvisionnements en matières premières, soit pour la vente des produits. De même on peut dire d'un groupe industriel que les circonstances favorisent et pour lequel la demande du produit tend à dépasser l'offre, que, pendant le temps où cette situation dure, il jouit d'une sorte de monopole collectif; le groupe envisagé dans son ensemble recueille quelque chose de plus que le profit marginal. L'explication dans tous les cas se ramène à la différence entre les prix de concurrence et les prix de monopole; c'est la théorie des prix de monopole qui donne la clé de la théorie des profits.

Cela explique la différence qui existe, au point de vue de la grandeur du profit, entre les industries anciennes et les industries nouvelles, entre les industries stationnaires et les industries progressives. Dans les industries anciennes ou stationnaires, la concurrence a fait son œuvre, elle a nivelé les profits et les a réduits au minimum compatible avec l'existence de l'industrie. Dans les industries neuves, dans celles que les progrès techniques renouvellent, la concurrence est en retard sur la marche des événements, et les profits restent élevés. Le profit se nourrit de mouvement.

SECTION III

LES VARIATIONS DU PROFIT DANS LE TEMPS

Le profit est de tous les revenus le plus variable dans le temps, et cela est la conséquence de la fonction que remplit l'entrepreneur. L'entrepreneur organise et dirige l'exploitation et il en court les risques. Tandis que le capital et le travail mis au service d'autrui stipulent en général une rémunération fixe, au moins pour la plus grande partie, et y ont droit quels que soient les résultats des opérations à quoi ils collaborent, le capital et le travail de l'entrepreneur sont rémunérés par ces résultats mêmes. Le profit est extrêmement sensible à toutes les variations des prix.

Les périodes de hausse des prix sont des périodes d'amples profits. On pourrait en douter en considérant que, si les prix de vente de l'entreprise augmentent, ses prix d'achat augmentent aussi. Mais dans les périodes de hausse des prix tous les prix ne marchent pas à la même allure; il y a dans le prix de revient des éléments qui ne suivent pas ou ne suivent que lentement la hausse des prix de vente. Si l'entreprise emploie du capital emprunté, elle ne lui paie, quelle que soit la hausse des prix, que l'intérêt antérieurement convenu; quant aux salaires, ils s'élèvent en période de hausse des prix, mais en général moins que le profit (1).

A l'inverse, c'est d'abord et surtout sur le profit que porte le poids des prix en baisse. Le profit est, peut-on dire, comme une matière élastique placée entre les prix en mouvement et le revenu du travail salarié et du capital emprunté, collaborateurs de l'entrepreneur. Lorsque les prix baissent, le profit se contracte, protégeant les autres revenus, et lorsque les prix haussent il se dilate. La répercussion des mouvements de prix ne se fait sentir qu'affaiblie sur les autres revenus. Pour ce qui est de ces variations du profit, il est instructif de comparer l'allure des dividendes, dans les principaux groupes de sociétés par actions, d'une part dans la période de baisse des prix qui se place entre 1880 et les trois ou quatre dernières années du XIXe siècle, d'autre part dans la période de hausse qui a commencé à cette date. De 1881 à 1895, l'allure est irrégulière, avec des alternatives de hausse et de baisse, et au total plus de baisses que de hausses. Si l'on considère les dividendes des principales sociétés métallurgiques et bancaires, en France, il y a dans cette période quinze cas d'augmentation des dividendes contre vingt-sept cas de diminution. Au contraire, de 1896 à 1910, il y a trente-sept cas d'augmentation contre sept cas de diminution; le mouvement ascensionnel est nettement accusé (2).

Les périodes de guerre sont favorables à la hausse des profits, et quand il s'agit d'une guerre comme celle de 1914 la hausse devient quelque chose d'extravagant. La guerre de 1914 a engendré deux causes également puissantes de hausse des profits : la hausse des prix et l'insuffisance de la production. Les prix s'élevant, les profits, comme on vient de le montrer, s'élèvent aussi nécessairement. La production étant devenue insuffisante, à cause des énormes destructions de capitaux, de la pénurie d'hommes, de matières premières et d'outillages, de la difficulté des transports, les entreprises existantes ont eu de merveilleuses occasions de monopoles; le mécanisme de la concurrence a été, par le malheur des temps, fort détraqué. La classe des nouveaux riches est sortie de ces profits désordonnés de guerre et d'après-guerre, et les mêmes causes qui ont fait ces profits ont, par contre, ruiné une partie importante de l'ancienne classe moyenne.

La hausse des prix n'est favorable à la hausse des profits qu'à la condition qu'un degré suffisant de stabilité monétaire subsiste. Les périodes de détraquement de l'instrument monétaire et de hausse extrême des devises étrangères sont, pour les entreprises, des temps difficiles. On l'a vu dans tous les pays qui ont traversé des crises graves de dépréciation de la monnaie nationale. Aussi peut-on constater que les hommes d'affaires sont favorables à l'inflation dans les débuts, mais que, lorsqu'elle prend une allure trop vive, ils réclament la stabilisation. L'évolution de leurs opinions sur la matière reflète le changement qui se produit, au delà d'un certain degré d'inflation, dans la répercussion de celle-ci sur les profits.

(1) Voir les statistiques produites sur ce point par Aftalion, *Les crises périodiques*, t. I, liv. II.

(2) Ch. Rist, *La hausse du taux de l'intérêt et la hausse des prix* (*Revue économique internationale*, 1913).

CHAPITRE V

RICHESSE NATIONALE ET RICHESSE PRIVEE. LA REPARTITION DES CAPITAUX ET DES REVENUS

SECTION I

Au point de vue économique, une nation est un ensemble de forces productives et de biens : forces productives humaines et matérielles; biens de toute sorte, matières premières, biens en cours de production, biens achevés; biens de production et biens de consommation.

Les nations sont très inégalement riches en hommes et en biens. Il n'y a pas plus d'égalité entre elles qu'il n'y en a entre les personnes humaines. C'est le fait des conditions naturelles, dont les avantages sont accordés libéralement aux unes, parcimonieusement aux autres; c'est le fait aussi des conditions historiques. On peut concevoir un socialisme des nations pauvres dirigé contre les nations riches, et inversement une exploitation par celles-ci des nations pauvres. Bien des guerres sont sorties de là.

C'est une notion familière aux statisticiens que celle de richesse nationale. On compute le capital national, le revenu national de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Allemagne, des Etats-Unis, et on compare la richesse des nations comme on ferait de celle des personnes. Il y a cependant quelques difficultés théoriques dans cette notion de richesse nationale, et il faut la définir clairement; en réalité, on entend par richesse nationale deux choses distinctes. Dans un premier sens, la richesse nationale est l'ensemble des fortunes privées, en capital ou en revenu; c'est une notion assez facile à concevoir, sinon une chose toujours facile à calculer; mais c'est une notion dont l'utilité est assez limitée. Dans le second sens, la richesse nationale est l'ensemble des biens appartenant à l'Etat et aux nationaux, soit sur le territoire national, soit à l'étranger; cette notion ne se confond pas avec la précédente; elle a des applications plus étendues, mais le calcul de la richesse nationale ainsi comprise est plein de difficultés.

§ 1. — La richesse nationale entendue comme la somme des fortunes privées en capital ou en revenu. Les insuffisances de cette conception.

La notion de fortune privée est aisément intelligible, ainsi que celle de somme totale des fortunes privées. Mais il y a lieu, quand on veut faire la somme des fortunes privées, de poser certaines règles. Il ne faut pas, notamment, compter le même élément de fortune dans deux patrimoines à la fois. Voici deux applications de cette règle :

a) La fortune des personnes morales privées, sociétés industrielles ou commerciales, ne doit pas entrer en ligne de compte. Il n'y a lieu que de calculer la fortune des personnes physiques. En effet, les biens que détient, par exemple, une société par actions, des usines, des outillages, des stocks de matières premières ou de marchandises, sont représentés dans les patrimoines individuels par les titres que la société a émis. Ce serait donc compter deux fois la même chose que de compter les usines, outillages, matières premières et marchandises dans le patrimoine de la société par actions, et la valeur des actions ou obligations dans le patrimoine des porteurs de titres.

b) Lorsqu'une propriété foncière est grevée d'une hypothèque, il faut, ou bien, si l'on compte la propriété pour sa valeur pleine, ne pas compter dans le patrimoine du créancier la valeur de la créance, ou bien compter celle-ci et réduire d'autant la valeur de la propriété. Il faudrait d'ailleurs procéder de la même façon dans le cas des créances chirographaires, mais dans la pratique il est difficile de tenir compte de celles-ci qui sont mal connues.

On s'est demandé s'il convenait de compter dans les fortunes privées les rentes sur l'Etat. Ces rentes sont incontestablement des éléments des fortunes privées; il y a même de celles-ci qui ne sont composées que de rentes sur l'Etat. Le doute vient de ce que les arrérages de rentes sont payés au moyen des impôts perçus par l'Etat, de sorte que c'est l'ensemble des fortunes privées qui forme de quoi les payer. Il ne faut pas, en effet, faire entrer les rentes sur l'Etat dans le calcul quand on veut déterminer la richesse nationale dans le second sens de cette expression que nous examinerons tout à l'heure; mais, quand il s'agit de sommer les fortunes individuelles, elles doivent certainement entrer en compte. Elles y entrent comme fait la valeur des clientèles ou des brevets, qui n'est formée que des apports faits au bénéficiaire de la clientèle ou du brevet par l'ensemble des acheteurs ou des usagers.

Pour cette opération de computation des fortunes privées, quelles sont les sources de renseignements dont on dispose?

Une première source est formée par les statistiques fiscales; c'est jusqu'à présent la plus abondante. Les Etats font des enquêtes pour déterminer l'assiette de l'impôt et ils publient les résultats de la perception de l'impôt. Les données de cette sorte relatives aux impôts sur le capital ou sur le revenu sont, à des degrés divers, utilisables pour fixer le montant et la consistance des fortunes privées.

Comme exemple d'enquêtes ayant pour objet de déterminer l'assiette de l'impôt, nous citerons, en France, les enquêtes relatives à la propriété foncière, bâtie ou non bâtie. Les dernières qui ont été faites sont celles de 1909-1910 pour la propriété bâtie et celles de 1908-1913 pour la propriété non bâtie (1).

Les statistiques qui donnent les résultats de la perception des impôts sur le capital ou sur le revenu doivent être rangées en plusieurs catégories. Pour ce qui est des impôts sur le capital, ce peut être ou des impôts annuels ou des impôts établis sur les transmissions à cause de mort; ceux-ci sont jusqu'à présent plus employés que les premiers et fournissent plus de données sur le montant et la composition des fortunes privées. C'est le cas notamment en France, où il n'y a pas d'impôt annuel sur le capital, mais où l'administration de l'enregistrement perçoit des droits de mutation sur les biens qui font l'objet d'une succession; la fraction des patrimoines privés ainsi transmise chaque année s'appelle l'annuité successorale, et du montant de cette annuité, en y ajoutant les biens transmis par donation entre vifs, on peut arriver à tirer le montant total des fortunes privées en capital. Pour ce qui est des impôts sur le revenu, ce peut être ou des impôts sur le revenu global, ou des impôts cédulaires frappant distinctement telle ou telle catégorie de revenus. Ceux-ci ne donnent que des

(1) L'évaluation des propriétés bâties a lieu tous les dix ans depuis 1890; la dernière évaluation (1910) donne comme valeur locative la somme de 3.672 millions, et comme valeur vénale celle de 64.798 millions (*Bulletin de statistique et de législation comparée*, t. LXXI). L'évaluation des propriétés non bâties a eu lieu en 1908-1913; elle a donné comme valeur locative 2.085 millions, et comme valeur vénale 62.793 millions (*Evaluation des propriétés non bâties. Rapport du ministre des Finances sur l'ensemble des opérations*, 2 volumes, Paris, 1913). Ces chiffres ne correspondent plus à la réalité, mais aucune évaluation nouvelle d'ensemble n'a été faite depuis les dates indiquées. Il y a eu seulement, pour les propriétés bâties, une réévaluation sommaire faite en exécution de la loi du 22 mars 1924, art. 45, et qui doit servir de base à l'assiette de l'impôt à partir du 1er janvier 1926.

résultats partiels, et en général ce sont les premiers qui sont les plus utilisables pour l'objet qui nous occupe.

Ces statistiques fiscales sont loin d'être des instruments parfaits. Le fisc ne connaît que les capitaux et les revenus imposables, et dans la plupart des cas ce n'est qu'une fraction des capitaux et des revenus existants. Il y a des abattements, dégrèvements, exemptions qui font que, légalement, une part de la richesse privée est ignorée du fisc. En outre, le fisc ne connaît même pas tous les capitaux et revenus imposables, parce qu'il y a des omissions et dissimulations. Quand le contribuable est tenu de déclarer son capital ou son revenu, souvent il ne déclare pas tout. Le montant de la partie dissimulée est très variable et dépend de la rigueur du contrôle et du degré d'éducation civique du contribuable; mais il n'est pas douteux qu'il est toujours important. Enfin tous les systèmes fiscaux n'emploient pas, pour la détermination de la matière imposable, le procédé de la déclaration contrôlée, ou bien ils ne l'emploient que partiellement; là où ce procédé n'est pas employé, on a recours à des procédés d'évaluation à forfait, imposition d'après les signes extérieurs, imposition d'après le chiffre d'affaires, imposition d'après la valeur locative, etc., tous procédés qui ont pour résultat et parfois pour objet de soustraire à l'impôt des fractions souvent très considérables de la matière imposable (2). Il faut donc interpréter et utiliser avec beaucoup de prudence les données fournies par les statistiques fiscales.

L'évaluation du capital privé par le moyen de l'annuité successorale, qui avait joui d'une assez grande vogue à la fin du XIXe siècle, s'est révélée, à l'usage, particulièrement défectueuse. Outre qu'elle est viciée par les omissions et dissimulations dans la déclaration des successions, elle se heurte à la difficulté de déterminer le coefficient qu'il convient d'appliquer à l'annuité pour en tirer le montant total des capitaux privés. En fait, alors qu'avant la guerre des évaluations sagement conduites donnaient, pour la France, un capital global d'environ 300 milliards de francs, on ne trouvait guère, par le procédé de l'annuité, qu'environ 200 milliards de

(2) Un exemple vraiment saisissant des défectuosités de certains procédés d'évaluation est fourni en France par l'impôt sur les bénéfices agricoles: cet impôt, en 1925, a été assis sur un revenu imposable de 2.605 millions de francs. C'est à ce chiffre modeste qu'est évalué, au point de vue fiscal, le bénéfice de la plus grande et de la plus prospère des industries nationales. Encore le mode d'évaluation a-t-il été réformé; en 1924, l'impôt était assis sur un revenu de 1.454 millions de francs. Il est vrai que les préoccupations électorales sont ici dominantes et que les chiffres officiels sont le résultat d'un système ingénieusement calculé pour permettre aux exploitants agricoles de ne pas prendre leur juste part des charges nationales.

francs, et depuis le début du xx[e] siècle le procédé de l'annuité donnait des chiffres stationnaires ou même décroissants, alors qu'il était certain que la richesse française s'accroissait rapidement. C'est donc un procédé sur lequel on ne peut pas faire grand fonds dans les conditions actuelles.

Une seconde source de renseignements est formée par les statistiques qui n'ont pas de caractère fiscal. Il y a, par exemple, les enquêtes sur les salaires. Ces enquêtes ne sont jamais que partielles; elles ne s'appliquent qu'à des catégories déterminées de salariés; elle ne donnent que des moyennes; elles laissent par conséquent beaucoup à deviner ou à compléter. Pour les valeurs mobilières, des sources abondantes et sûres de renseignements se trouvent dans les annuaires publiés, soit par les intermédiaires officiels ou officieux qui opèrent dans les bourses de valeurs (3), soit par certaines banques; mais ce genre de documents n'apprend rien sur la répartition des valeurs entre nationaux et étrangers, renseignement cependant indispensable.

L'évaluation de la fortune privée en capital est plus difficile et incertaine que l'évaluation en revenu. En voici les raisons :

a) L'évaluation en capital, c'est la valeur vénale des biens, le prix qu'on en pourrait obtenir par une vente. Or il n'est possible de vendre que si tout le monde ne vend pas à la fois, puisque si tout le monde veut vendre à la fois il n'y a plus d'acheteurs. Il n'y a de valeur vénale que dans l'hypothèse de ventes portant, pour n'importe quelle catégorie de biens, sur une fraction seulement de ces biens. Il est un peu artificiel de fixer à un moment donné la valeur vénale de tous les capitaux privés en France, par exemple au 31 décembre 1926, puisque c'est se placer dans une hypothèse irréalisable.

b) La véritable réalité économique, c'est le revenu. Dans beaucoup de cas, la valeur d'un bien en capital se tire du revenu qu'il donne ou qu'il pourrait donner; elle n'est que ce revenu capitalisé. Il résulte de là que la valeur des capitaux, dans un pays donné et à n'importe quel moment, est fonction du taux de l'intérêt. Si le taux moyen de l'intérêt est 6 p. 100, la valeur en capital sera, toutes autres choses égales, moitié de ce qu'elle serait si le taux de l'intérêt était 3 p. 100. Le montant de l'annuité successorale varie donc avec le taux de l'intérêt et en sens inverse, et c'est une cause d'erreurs dans les comparaisons que l'on fait de l'annuité successorale à diverses dates.

(3) Par exemple, l'*Annuaire des valeurs admises à la cote officielle de la Bourse de Paris*, publié par la Compagnie des agents de change.

De tout ce qui précède, il faut conclure que l'évaluation des fortunes privées dans un pays, soit en capital, soit en revenu, n'est pas une opération aisée, et il ne convient pas d'y chercher une précision que l'imperfection des données utilisées ne permet pas. Tout ce qu'on peut raisonnablement espérer obtenir, c'est l'indication d'un ordre de grandeur. Pour la France, comme il a été dit, l'évaluation en capital, avant la guerre, se plaçait aux environs de 300 milliards de francs; l'évaluation en revenu donnait de 30 à 36 millards de francs, plus près à notre avis de 36 que de 30. Quand on cherche à faire de nouvelles évaluations pour l'après-guerre, on éprouve les plus grandes difficultés. Les unes tiennent à l'instabilité de la monnaie et des prix, qui fait que toute évaluation risque d'être périmée aussitôt qu'établie. D'autres tiennent au fait que les évaluations officielles relatives à la propriété foncière bâtie et non bâtie sont encore celles d'avant la guerre (sauf pour la propriété bâtie une réévaluation sommaire faite en 1924-25). D'autres enfin tiennent à ce que des avoirs français probablement considérables ont été constitués à l'étranger, sous forme de devises, de dépôts en banque, de valeurs mobilières, et que sur cette partie de l'actif national on n'a, et pour cause, aucune donnée précise. M. Colson qui, avant la guerre, avait donné de la richesse nationale une évaluation très méthodique et prudente, a cherché, en 1926, à déterminer les changements apportés sur ce point par la guerre (4). Afin d'éviter les fluctuations dans l'expression monétaire de la richesse française dues à l'instabilité du franc-papier, il a fait ses calculs en francs-or. Voici les résultats auxquels il est arrivé.

Pour ce qui est des revenus privés, le montant total atteindrait 43 milliards de francs-or, se décomposant ainsi :

Valeur locative des terres, bénéfices de l'exploitation agricole et salaires agricoles	12	milliards.
Valeur locative de la propriété bâtie	3	—
Revenu des valeurs mobilières	6	—
Bénéfices d'entreprises (autres que ceux des sociétés anonymes qui sont compris dans la précédente rubrique), salaires des ouvriers et employés, y compris ceux des services publics, et gains des professions libérales	18	—
Gages et entretien des domestiques	1	—
Soldes et entretien de l'armée	1	—
Pensions et rentes viagères	2	—

(4) Colson, *Supplément* au liv. III du *Cours d'économie politique* (Gauthier-Villars, 1926).

Pour ce qui est des fortunes privées en capital, le montant total atteindrait 265 milliards de francs-or se décomposant ainsi :

Propriétés foncières	100	milliards.
Valeurs mobilières	95	—
Biens meubles (outillages, mobiliers, cheptel, navires, etc.)	55	—
Autres éléments	15	—

Pour ce qui est enfin de la fortune globale de la France, que M. Colson entend comme le chiffre obtenu en retranchant du total des fortunes privées les créances des particuliers sur la collectivité (dette publique) et en y ajoutant la valeur des biens possédés par la collectivité, le montant serait de 242 milliards de francs-or: 265 milliards, montant des fortunes privées; 65 milliards, créances des particuliers sur la collectivité (à déduire); 42 milliards, biens possédés par la collectivité (à ajouter). A cause de l'incertitude de certains éléments du calcul, on peut dire, en chiffres ronds, 240 milliards.

Ces évaluations comportent une dose assez forte de conjecture, mais ce sont, de beaucoup, les plus méthodiquement faites qui aient été proposées depuis la guerre. Elles appellent diverses remarques :

a) Le montant total des revenus privés (43 milliards de francs-or) a augmenté depuis 1913; M. Colson l'évaluait à cette date à 36 milliards. Mais cela ne signifie pas une plus grande richesse; l'excédent est formé, à concurrence de quatre milliards, par la dette de la collectivité envers les particuliers (3 milliards de charges supplémentaires d'emprunts et 1 milliard de pensions de guerre). D'autre part le pouvoir d'achat de l'or a diminué; dans les pays revenus au régime de la monnaie métallique, l'indice des prix étant représenté par 100 avant la guerre, l'indice actuel est supérieur à 150. Les Français, dans leur ensemble, ont un pouvoir d'achat moindre qu'avant la guerre.

b) La fortune privée en capital a diminué. Avant la guerre M. Colson l'évaluait à 297 milliards; il l'évalue maintenant à 265 milliards. Il n'y a aucune contradiction entre l'accroissement des revenus privés et la diminution du capital privé. Les revenus qui ont le plus augmenté sont ceux qui proviennent du travail. Pour ceux qui proviennent du capital, la hausse du taux de l'intérêt a pour effet qu'à un revenu donné correspond un capital moindre. En outre les valeurs à revenu fixe ont baissé énormément à cause de la dépréciation du franc qui les a rendues extrêmement dangereuses.

c) La fortune globale de la France, calculée comme il a été dit, a diminué plus encore que la somme des fortunes privées; elle serait maintenant de 240 milliards, contre 302 milliards en 1913. Cette diminution résulte de l'accroissement considérable de la dette publique, qu'il faut retrancher du total des fortunes privées pour avoir la fortune globale.

Etant donné que l'on a obtenu pour un pays, à une date déterminée, la somme des fortunes privées, quelles sont les utilisations possibles de cette notion? On en aperçoit trois.

En premier lieu, l'évaluation des fortunes privées indique à l'Etat dans quelle mesure il peut raisonnablement percevoir des impôts. L'impôt, quel qu'en soit le mode, aboutit toujours à un prélèvement sur le revenu ou sur le capital des individus. A ce point de vue, les variations de valeur de la monnaie, en tant qu'elles se traduisent par des accroissements ou des décroissements apparents du total des fortunes privées, sont sans importance, puisque c'est en la même monnaie que sont mesurées les fortunes privées et les impôts.

En second lieu en faisant de temps en temps l'évaluation des fortunes privées, on peut constater le sens et l'importance des changements survenus. Mais il faut prendre garde aux difficultés et aux pièges des comparaisons de ce genre. Une même somme réelle de capitaux ou de revenus privés prend des significations très diverses selon la valeur de la monnaie et selon le poids des charges fiscales. Quand la valeur de la monnaie vient à baisser, les fortunes privées paraissent s'accroître alors que la richesse réelle est stationnaire ou même décroissante; quand les charges fiscales se font plus lourdes, une même somme de capitaux ou de revenus représente en réalité moins de bien-être, puisque des uns ou des autres il faut déduire un prélèvement plus grand opéré par l'Etat.

En troisième lieu on peut vouloir comparer entre eux deux ou plusieurs pays, rapprocher la somme des fortunes privées en France, par exemple, de la somme des fortunes privées en Angleterre, en Allemagne, etc. On trouve d'abord ici les difficultés qui viennent d'être signalées. D'autres s'y ajoutent, qui viennent de ce que, dans les pays que l'on veut comparer entre eux, ni le niveau des prix, ni celui des salaires, ni les habitudes de vie ne sont les mêmes, de sorte qu'un même revenu peut représenter des niveaux différents de bien-être ou, à l'inverse, que des revenus différents peuvent correspondre à des genres de vie sensiblement

pareils. Il est certain, par exemple, que, même calculé en francs-or, le revenu d'un Français n'a pas la même signification économique que celui d'un Américain qui compte en dollars.

Nous pouvons donc conclure que la notion de richesse nationale qu'on obtient en faisant simplement la somme des fortunes privées est d'une utilisation assez restreinte, sauf lorsqu'il s'agit d'apprécier les facultés contributives de l'ensemble des citoyens à un moment donné [5].

§ 2. — La richesse nationale considérée dans sa réalité économique. L'inventaire de la richesse nationale.

A première vue il semble qu'il soit assez facile de passer de la notion de somme des fortunes privées à celle de richesse nationale. Il y aurait pour cela deux opérations à faire :

a) Retrancher de la somme des fortunes privées le montant de la dette publique. Il est évident que pour la nation considérée comme un tout la dette publique n'est pas un élément d'actif; un pays ne s'enrichit pas en s'endettant. Les titres émis par l'Etat figurent dans les patrimoines privés, mais ce que l'Etat paie aux rentiers il le prend aux contribuables. Au point de vue de l'économie nationale, le passif est égal à l'actif. Si l'Etat a une dette extérieure, c'est un passif qui n'a aucune contre-partie dans la somme des fortunes privées.

b) Ajouter à la somme des fortunes privées celle des biens

(5) Sur l'évaluation de la richesse privée en France, en capital et en revenu, on consultera : de Foville, *Evaluation de la fortune d'après les statistiques successorales* (*Economiste français*, années 1878, 1879, 1882, 1899); du même auteur, *La richesse en France* (*Revue économique internationale*, 1906); A. de Lavergne et Paul Henry, *La richesse de la France* (Paris, 1908); J. Séailles, *La répartition des fortunes d'après les statistiques successorales en France* (thèse Paris, 1909); Bertillon, *Communication sur la valeur et la nature des biens transmis par succession et par donation* (*Journal de la Société de statistique de Paris*, 1910); R. Pupin, *La richesse de la France devant la guerre* (1916). Pour ce qui est de l'après-guerre, on trouve quelques indications dans l'*Inventaire de la situation financière de la France au début de la treizième législature* (doc. parl. Chambre, n° 441, annexe au 1er volume). Des études intéressantes ont été publiées par J. Dessirier, *Progression des impôts de 1913 à 1925 en France et en divers pays* (*Bulletin de la Statistique générale de la France*, t. XIV); sous la signature XXX, *La capacité de paiement de la France* (*Revue politique et parlementaire*, t. CXXV); par E. Michel, *Les évaluations de la fortune privée en France* (*Journal de la Société de statistique de Paris*, 1926).

qui sont la propriété de l'Etat, des provinces, départements, communes. Il y a là des éléments d'actif national qui ne figurent pas dans les patrimoines privés.

Ces deux opérations sont légitimes et nécessaires, mais lorsqu'on les a faites on obtient quelque chose qui n'exprime pas du tout exactement la richesse nationale. En réalité la notion de fortune privée et celle de richesse nationale ne sont pas du même ordre et ne se laissent pas ramener l'une à l'autre.

La nation est un ensemble formé de forces productives, humaines et matérielles, et de biens constitués incessamment par l'emploi de ces forces productives. Ce qui, en réalité, fait la richesse nationale, c'est la quantité et la qualité de ces forces productives et de ces biens, la bonne organisation des unes, l'exacte appropriation des autres aux besoins de la population, mais non pas leur expression monétaire. L'expression monétaire de la richesse n'intéresse que les individus dans leurs rapports d'échange entre eux, mais point du tout la nation en tant que collectivité.

Les fortunes privées, en capital et en revenu, sont enchevêtrées entre elles et formées les unes des autres, de sorte que leur addition ne représente à l'esprit rien de clair, sinon, comme on l'a dit plus haut, lorsqu'il s'agit de connaître la capacité fiscale du pays. Le revenu et le capital du porteur de rentes sur l'Etat sont faits des sommes versées à l'Etat par l'ensemble des contribuables; ici l'évidence est telle qu'elle s'impose à tous les esprits. Mais avec un peu de réflexion on voit que ce cas où des éléments de fortunes privées sont faits de biens, de valeurs, de sommes provenant d'autres fortunes privées est un cas tout à fait général et dont les exemples abondent. De quoi sont faits les revenus de l'avocat, du médecin, de l'artiste, de l'acteur, du journaliste, du coiffeur, du pédicure, des domestiques? De prélèvements grands ou petits sur des revenus que la statistique a déjà dénombrés et chiffrés et qui comptent, sans que ces prélèvements en soient déduits, dans la somme globale des revenus privés. De quoi sont faits les traitements des fonctionnaires et agents de l'Etat, et les sommes que l'Etat paie à ses fournisseurs? De prélèvements faits par le moyen de l'impôt sur la masse des revenus ou des capitaux individuels. De quoi sont faits les revenus des agriculteurs, des industriels, des commerçants et les revenus des ouvriers, commis, agents de toutes sortes qu'ils emploient? Des sommes que leur versent, à titre de prix d'achat, les consommateurs de leurs denrées et marchandises, c'est-à-dire tout le monde. Comme l'a dit de Foville : « Le revenu d'une famille ou d'un particulier

dans une foule de cas se compose de morceaux détachés des revenus d'autrui. Le même sou peut, la même année, se trouver compté dans le revenu de cent familles différentes » (6).

L'addition d'éléments de richesse qui sont ainsi formés les uns des autres ne peut pas donner une expression intelligible de la richesse d'une nation envisagée comme un tout. Les revenus individuels ne représentent quelque chose d'intelligible que pour les individus eux-mêmes, considérés dans leurs rapports entre eux, et en tant qu'il s'agit de déterminer leurs situations économiques respectives.

La richesse nationale ne peut donc pas être connue par l'intermédiaire des fortunes privées; elle ne peut l'être que directement, au moyen d'une classification détaillée et précise des forces productives, des matériaux de la production et des résultats de la production. Les biens existants devraient être classés d'après leur destination et leurs caractères économiques et le degré d'achèvement où ils sont : biens de production qui ne servent qu'à produire d'autres biens, et biens de consommation propres à satisfaire les besoins de la population; matières premières, produits en cours de production, produits achevés. C'est l'idée de recensement et d'inventaire, appliquée aux hommes et aux biens, qui est la vraie base de toute étude relative à la richesse nationale. Il y a des recensements et des inventaires de cette sorte, mais partiels et en général assez imparfaits.

Dans presque tous les pays on procède à des évaluations annuelles de la production agricole et, dans certains, à des enquêtes plus complètes renouvelées de temps en temps. La création de l'Institut international d'agriculture, dont le siège est à Rome, a permis de coordonner et de centraliser les statistiques de cette nature. Pour la production industrielle, il y a, dans un certain nombre d'Etats, des enquêtes générales, parfois annuelles, plus souvent faites à des intervalles plus longs. En outre, quelques industries font l'objet de statistiques régulières : l'exploitation des mines et carrières, les industries monopolisées par l'Etat, les industries soumises à une fiscalité particulière, etc. C'est la France qui, la première, a institué des enquêtes générales sur la production industrielle (enquêtes entreprises en 1800, en 1840, en 1869); mais en ce domaine comme en beaucoup d'autres, après avoir été l'instigatrice, elle a cessé d'agir. Il faut cependant mentionner l'enquête publiée en 1919 par le ministère du Commerce (7). Parmi les enquêtes industrielles, il faut citer notamment celles des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne. Il y aurait beaucoup à modifier aux méthodes suivies dans ces enquêtes. L'expression monétaire de la richesse y tient encore la première place. Or, s'il faut donner de la richesse nationale une expression monétaire qui seule permet de totaliser les biens de natures diverses, celle-ci ne doit être qu'un point de repère, qu'il convient d'utiliser avec les précautions nécessaires, pour faire des comparaisons d'époque à époque et de pays à pays. Mais le principal est l'inventaire descriptif des biens de toutes sortes composant la richesse nationale (8).

Il y a une autre illusion dont il faut se défaire, celle de croire qu'on peut transporter sans précaution dans cette notion de la richesse nationale la distinction du capital et du revenu; cette distinction du capital et du revenu n'a plus de sens précis quand on veut l'étendre hors du domaine de l'économie privée. Le capital et le revenu, ce sont des notions qui se sont formées et précisées dans les patrimoines individuels et qui ont un caractère marqué de subjectivité; la distinction du capital et du revenu n'a de sens, pour l'individu, que si l'on se réfère au type juridique du « bon père de famille » (9). Transportée de l'individu à la nation envisagée comme un tout, la distinction du capital et du revenu garde sans doute le même sens général : le capital est ce qui dure, le revenu est formé des biens qui se renouvellent et que la nation peut consommer sans s'appauvrir. Mais cette idée générale ne fournit pas, en fait, un principe de classement qui soit assez clair, et les auteurs ne s'entendent pas du tout sur la limite à

(6) De Foville, *La France Economique* (1889).

(7) Ministère du Commerce et de l'Industrie : *Rapport général sur l'industrie française, sa situation, son avenir* (3 volumes, 1919).

(8) Sur les statistiques de la production et sur le concept de richesse nationale on consultera : Huber, *Les statistiques de la production industrielle* (*Journal de la Société de statistique de Paris*, 1913); E. d'Eichthal, *Revenus privés et revenu national* (*Ibidem*, 1917); Pupin, *Quelques précisions sur le calcul des revenus* (*Ibidem*, 1917); Dugé de Bernonville, *Essai d'évaluation de la production industrielle en France avant la guerre* (*Bulletin de la Statistique générale*, t. VIII); Dessirier, *Essai de détermination d'indices mensuels de la production industrielle en France* (*Bulletin de la Statistique générale*, t. XIV). L'Institut international de statistique, dans sa 16e session (Rome, 1925) a étudié la question des recensements de la production industrielle (Rapport de M. Flux), celle de la statistique internationale de la production des industries faisant l'objet de monopoles ou soumises à des droits d'accise (Rapport de M. Julin) et celle de la statistique des stocks (Rapport de M. Methorst). Mentionnons enfin la grande *Enquête sur la production* publiée par le B. I. T. (7 volumes, Genève, 1925).

(9) Sur la notion de capital et de revenu, voir le t. I, liv. I, chap. III.

tracer entre le capital national et le revenu national. Les biens, considérés comme éléments de la richesse nationale, ne peuvent être classés que d'après la fonction à laquelle ils sont employés dans ce grand atelier que forme une nation. La catégorie des biens de consommation est ce qui correspond le mieux à ce qu'est le revenu dans les fortunes privées. Mais les biens de consommation ne consistent pas seulement en choses périssables par le premier usage; cette catégorie comprend des choses qui, comme les vêtements, font un usage assez long, et d'autres choses qui en font un très long, comme les maisons. Il n'y a donc pas coïncidence entre ce qu'est le revenu pour l'individu et ce que sont les biens de consommation pour la société.

SECTION II

La répartition des fortunes privées dans un pays pourrait être étudiée au point de vue géographique. Il y a des régions riches et des régions pauvres; les capitales, les centres miniers et industriels sont des points de concentration des fortunes. Ces points de concentration sont, en cas de guerre, des endroits vulnérables que l'ennemi s'efforce d'atteindre. La guerre de 1914 s'est faite sur une des parties les plus riches de notre territoire, riche par l'agriculture et par l'industrie, et cela explique que la grandeur du dommage ait été bien plus que proportionnelle à celle du territoire ravagé (10).

Nous laisserons de côté cette question de la répartition géographique, et nous examinerons la répartition des fortunes privées à deux points de vue : 1° répartition de la fortune, soit en capital, soit en revenu, entre les individus; 2° division des revenus selon leur source, en revenus du capital, revenus du travail et revenus mixtes.

§ 1. — La répartition des fortunes privées, en capital et en revenu.

Pour ce qui est de la répartition de la fortune en capital, l'annuité successorale est la principale source de renseignements, du moins en ce qui concerne la France. Elle en fournit de deux

(10) Michel, *La valeur immobilière du territoire français encore envahi au 15 novembre 1914* (*Journal de la Société de statistique de Paris*, 1915). On trouvera un essai sur la répartition géographique des fortunes en France dans : Turquan, *Evaluation de la fortune privée en France* (*Revue d'économie politique*, 1900).

sortes. Mais la répartition des successions par catégories de grandeur n'est plus donnée depuis 1914.

Tout d'abord, la comparaison du nombre des décès et du nombre des successions permet de déterminer le nombre des décédés qui laissent quelque bien, des décédés propriétaires. D'autre part, lorsque la statistique décompose l'annuité successorale par catégories selon la grandeur des successions, ce qui est le cas en France depuis 1902, et en Angleterre, on a par là des indications sur la façon dont les biens sont répartis et sur le degré d'inégalité de la répartition. Les indications que nous donne sur ce point l'annuité successorale sont plus sûres que celles qu'on y trouve sur le montant global des fortunes. Il y a lieu de penser que la dissimulation s'exerce avec une intensité à peu près égale à tous les échelons de la fortune, de sorte que les proportions entre les catégories de fortunes n'en sont pas sensiblement altérées.

A) En ce qui concerne le nombre des propriétaires, la statistique française, pour la période 1909-1913, indique un nombre de successions égal à la moitié des décès (moyenne de 363.565 successions pour 726.736 décès). Mais c'est là le chiffre des propriétaires au moment du décès, non celui des propriétaires parmi les vivants. Outre qu'il y a un assez grand nombre de petites successions comprenant un peu d'argent, quelques titres, un lopin de terre, qui ne sont pas déclarés, il faut tenir compte des observations suivantes.

Les enfants et les jeunes gens, même dans les familles riches, ne laissent aucune succession; ils n'ont pu encore acquérir aucun bien. La proportion des successions déclarées au nombre des décès est extrêmement faible pour les mourants au-dessous de 25 ans; ce n'est guère qu'au-dessus de cet âge que le nombre des propriétaires fournit une indication économique sérieuse.

D'autre part, il y a des gens qui, ayant été durant une partie de leur vie en possession d'un capital, cessent de l'être avant leur mort. Ils ont transformé leur capital en une rente viagère, ou bien ils ont fait entre leurs enfants un partage anticipé; le partage anticipé est fréquent dans certaines régions, et il y en a en moyenne de 30.000 à 35.000 par année.

En 1906 et en 1908, la statistique française a décomposé les successions par catégories d'âge des mourants, ce qui permet de déterminer la proportion des successions aux décès pour chacune de ces catégories (11). Pour 1906 les proportions sont les suivantes :

(11) On trouve dans le *Bulletin de statistique et de législation comparée du ministère des Finances* les statistiques des successions, et dans l'*Annuaire statistique* les décès annuels.

Ages	Nombre de successions pour 100 décès
De 0 à 25 ans	6,3
De 25 à 40 ans	45,8
De 40 à 50 ans	61,9
De 50 à 60 ans	73,9
De 60 à 70 ans	70,7
De 70 à 80 ans	60
80 ans et au delà	49,8

C'est la catégorie d'âge comprise entre 50 et 60 ans qui contient le maximum de propriétaires au décès, presque les trois quarts. Si l'on fait abstraction des enfants et jeunes gens au-dessous de 25 ans, qui normalement ne peuvent être propriétaires, et si l'on tient compte des très petites successions non déclarées, il semble que l'on puisse estimer à environ les deux tiers de la population le nombre des Français qui sont propriétaires. Mais l'analyse des successions par catégories de grandeur va nous montrer que la plupart de ces Français propriétaires n'ont qu'une propriété vraiment infime, guère autre chose qu'un germe de propriété.

B) En ce qui concerne la répartition des successions par catégories de grandeur, la statistique française depuis 1903 forme treize catégories (en 1902 elle n'en formait que neuf); pour chaque catégorie elle donne le nombre des successions et leur valeur.

Voici, pour l'année 1913, comment se décompose l'annuité successorale (actif net) :

Catégories de successions	Nombre	Sommes en francs
De 1 à 500 fr.	96.689	22.210.210
De 501 à 2.000 fr.	95.144	118.774.989
De 2.001 à 10.000 fr.	105.188	528.901.259
De 10.001 à 50.000 fr.	47.668	999.995.081
De 50.001 à 100.000 fr.	7.731	524.304.846
De 100.001 à 250.000 fr.	5.042	770.712.249
De 250.001 à 500.000 fr.	1.734	579.943.653
De 500.001 à 1 million	795	549.858.928
De 1 million à 2 millions	376	531.382.791
De 2 millions à 5 millions	125	373.697.285
De 5 millions à 10 millions	29	194.414.038
De 10 millions à 50 millions	18	337.327.369
Au-dessus de 50 millions	0	0
	360.339	5.531.522.698

La répartition des fortunes entre les mourants n'est qu'une image de la répartition entre les vivants, et qui n'est pas tout à fait exacte. Le nombre des propriétaires varie, comme on l'a dit plus haut, avec les catégories d'âges. En outre, c'est la fortune individuelle qui est comptée dans l'annuité successorale, tandis que dans la vie sociale c'est la fortune de la famille qui est prise en considération, fortune constituée par la réunion de celles des deux époux. Enfin, le fisc ne connaît qu'une partie des biens transmis par succession, puisqu'il y a des dissimulations, et de plus dans la décomposition de l'annuité par catégories de grandeur les sommes transmises par donation entre vifs ne figurent pas. Il faudrait donc relever sensiblement toutes les catégories, considérées en chiffres absolus, pour avoir une image de la répartition plus proche de la réalité; mais les proportions, semble-t-il, n'en seraient pas gravement altérées, et ce sont les proportions surtout qui nous importent ici. En somme, il n'y a pas entre la répartition dans la vie sociale et l'image qu'en donne la répartition au décès un écart tel que l'image doive être écartée comme infidèle.

Le tableau ci-dessus fait ressortir le contraste, pour les catégories inférieures, entre leur importance numérique et leur faible valeur, pour les catégories supérieures entre leur faiblesse numérique et l'importance de leur valeur. Les successions ne dépassant pas 2.000 francs, qui représentent en nombre plus de la moitié des successions de l'année (53,2 p. 100), n'en représentent en valeur que 2,5 p. 100. Si on compte ensemble les successions jusqu'à 10.000 francs, on trouve, en nombre, plus de 82 p. 100 du total (82,3 p. 100) et, en valeur, seulement 12 p. 100. A prendre au contraire les catégories supérieures, les successions au-dessus de 1 million de francs, qui ne sont qu'au nombre de 548, soit 15/10.000^e^ du total, représentent plus du quart de la valeur de l'annuité successorale (26 p. 100); les successions au-dessus de 5 millions de francs sont au nombre de 47, soit 13/100.000^e^ du total, et représentent une valeur inférieure de peu au 1/10e de l'annuité (9,43 p. 100). La médiane de l'annuité se trouve un peu au-dessous de 250.000 francs; en effet les successions comprises entre 1 franc et 250.000 francs forment un peu plus de la moitié de l'annuité (53,4 p. 100). Cette première fraction de l'annuité provient de 357.462 successions, soit plus de 99 p. 100 du total des successions. La seconde fraction de l'annuité, formée par les successions au-dessus de 250.000 francs, est un peu inférieure à la moitié (46,6 p. 100), mais elle ne provient que de 3.177 successions, soit un peu moins de 9/1.000^e^ du nombre total des successions.

La répartition du capital, telle qu'elle transparaît au travers de l'annuité successorale, est inégale à un haut degré. L'inégalité serait encore plus forte si on calculait l'importance numérique des catégories supérieures en se référant non pas au nombre total des propriétaires, mais à celui de tous les mourants en âge d'être propriétaires, c'est-à-dire au-dessus de 25 ans. La France cependant n'est pas un pays où l'inégalité des conditions soit particulièrement marquée; au contraire, l'existence d'une classe nombreuse de paysans petits et moyens propriétaires, d'artisans, de petits industriels et commerçants, en fait un pays moins éloigné de l'égalité que beaucoup d'autres. C'est évidemment la raison fondamentale, dans l'ordre économique, des antagonismes de classes et de leur cortège de troubles et de haines, que cette inégalité dans la répartition du capital. Il y a eu depuis le début du XIX[e] siècle un énorme accroissement de la richesse dans le monde, et qui a profité à tous; mais la nature humaine est ainsi faite que les hommes sont moins sensibles à ce qu'ils ont qu'à ce qui leur manque, et que c'est ce que le voisin a de plus qu'eux qui leur manque le plus. En outre, s'il ne semble pas que l'inégalité économique se soit accrue, il est certain que le sentiment qu'en ont les hommes est devenu bien plus aigu depuis qu'ils ont obtenu l'égalité juridique, et c'est bien plus le sentiment de l'inégalité que l'inégalité même qui est la source de l'instabilité sociale [12].

Pour ce qui est de la répartition des revenus, c'est, comme pour la répartition des capitaux, dans les statistiques fiscales

(12) Les résultats se modifient évidemment d'une année à l'autre, mais d'une façon peu sensible. Des calculs faits sur la moyenne des années 1903-1905 et 1907 donnent des résultats analogues dans l'ensemble à ceux que fournit l'analyse de l'annuité de 1913 (Cf. Séailles, *op. cit.*). Les comparaisons internationales sont difficiles en cette matière. Voici cependant d'utiles indications empruntées à une étude de J. Bertillon (*Journal de la Société de statistique de Paris*, 1910). On trouve, pour 100 décès de plus de 40 ans :

	Successions de plus de 2 000 francs (ou 2 500 environ).		Successions de plus de 10 000 francs (ou 12.000 environ).	
	—		—	
France (1907)	364	successions	130	successions
Italie (1907-1908)	130	—	37	—
Espagne (1903)	202	—	45	—
Pays-Bas	218	—	137	—
Belgique (1906)	278	—	106	—
Iles Britanniques (1908-09).	186	—	88	—
Alsace-Lorraine (1906)	399	—	109	—
Roumanie (1903)	72	—	15	—

que l'on trouve le plus de données utiles. Mais la nature et la valeur de ces données varient beaucoup avec les systèmes fiscaux. Ce sont les statistiques de l'impôt sur le revenu global qui sont le plus utilisables; elles le sont plus que celles relatives aux impôts cédulaires frappant distinctement les diverses catégories de revenus. L'impôt sur le revenu tel qu'il est établi en Allemagne fournit des renseignements assez complets sur la répartition des revenus; l'income-tax en Grande-Bretagne en fournit qui le sont moins. Partout, les dissimulations d'une part, les exemptions légales d'autre part, font des statistiques officielles une image nécessairement incomplète et imparfaite de la grandeur et de la répartition vraies des revenus.

En France, l'impôt sur le revenu global n'a été appliqué qu'à partir de 1916. Auparavant, avec un système d'impôts réels assis sur les signes extérieurs du revenu, les données relatives à la répartition des revenus ne pouvaient être que très conjecturales. Les données que l'on peut tirer maintenant des statistiques relatives à l'impôt sur le revenu, avec plus de précision apparente, n'apportent pas non plus, tant s'en faut, des certitudes. Les abattements à la base de l'impôt, le fait que les revenus fonciers sont encore comptés au taux d'avant la guerre [13], le système du forfait admis pour les bénéfices agricoles et pour une partie des bénéfices industriels et commerciaux, le très grand nombre des valeurs mobilières au porteur, l'insuffisance numérique des agents de contrôle, font que les statistiques fiscales donnent du montant des revenus et de leur répartition une image certainement déformée et infidèle. Sous le bénéfice de ces observations, voici un tableau tiré des chiffres publiés par l'administration des contributions directes. Il donne, en tant pour cent, la répartition des revenus par catégories, d'après les rôles émis au titre de l'année 1925; il se réfère par conséquent aux sommes perçues en 1924.

Catégories des revenus.	Nombre de contribuables p. 100.	Revenus p. 100.
—	—	—
De 7.100 à 20.000	68,4	34,8
De 20.100 à 50.000	24	29
De 50.100 à 200.000	6,8	23,9
De 200.100 à 500.000	0,67	8,1
De 500.100 à 1 million	0,10	2,4
Au-dessus de 1 million................	0,03	1,8
	100	100

(13) Pour le revenu de la propriété bâtie, une réévaluation sommaire a été faite en 1924-1925, mais il n'en a été tenu compte pour l'assiette de l'impôt qu'à partir de 1926.

La répartition entre les mêmes catégories de contribuables et de revenus pour l'année 1924 (revenus de 1923) donne, à peu de chose près, les mêmes résultats. On peut noter seulement une valeur relative un peu plus grande des revenus compris dans les deux catégories inférieures et une valeur relative un peu plus petite des revenus compris dans les trois catégories supérieures.

Une méthode intéressante, pour l'étude de la répartition des revenus, consiste à partager le montant total des revenus en un certain nombre de parties égales et à calculer le nombre proportionnel de personnes qui se partagent chacune de ces parties. Si on divise, par exemple, le revenu total en cinq parties égales, en partant des revenus les plus élevés, on verra que le premier cinquième est partagé entre un petit nombre de personnes, le second entre un plus grand nombre de personnes, et ainsi de suite; on a ainsi une image assez exacte de la répartition du revenu total d'un pays entre ses habitants. Voici un calcul de ce genre pour la Saxe, pour la Prusse et pour le Danemark, fait pour chacun de ces pays à diverses dates [14].

Fractions du revenu total déterminées en partant des revenus les plus élevés.	Nombre de personnes entre qui le revenu se partage.			
Saxe.	1910	1898	1888	1878
1er cinquième	1,04	0,99	1,22	1,55
2me —	6,81	6,16	6,34	6,52
3me —	15,92	15,85	15,65	14,90
4me —	25,68	26,62	27,07	26,40
5me —	50,55	50,38	49,72	50,63
	100,00	100,00	100,00	100,00

Prusse.	1911	1901	1892
1er cinquième	0,92	0,74	0,97
2me —	6,64	5,71	6,40
3me —	14,92	14,78	15,15
4me —	21,82	22,02	23,48
5me —	55,70	56,75	54,00
	100,00	100,00	100,00

(14) Dugé de Bernonville, *Distribution des salaires et des revenus en divers pays* (*Bulletin de la statistique générale de la France*, t. II).

Danemark.	1908	1903
1er cinquième	1,87	1,87
2me —	8,13	8,14
3me —	15,38	16,29
4me — } 5me — }	74,62	73,70
	100,00	100,00

Il résulte de ce tableau que, tandis que le premier cinquième du revenu total, composé des revenus les plus élevés, se partage entre un nombre de personnes qui est souvent inférieur à 1 p. 100 et n'atteint dans aucun des cas considérés 2 p. 100, les deux derniers cinquièmes, composés des revenus les moins élevés, se partagent entre un nombre de personnes compris entre 73 p. 100 et 79 p. 100.

M. Vilfredo Pareto, au moyen de statistiques se référant à des pays et à des temps différents, a tracé la courbe du revenu [15]. Les revenus dit-il, ont une tendance à se disposer suivant une certaine courbe et la forme de cette courbe paraît ne dépendre que faiblement des différentes conditions économiques des pays considérés. Cette courbe dessine un corps qui ne serait pas une pyramide, contrairement à ce que ferait croire l'expression souvent employée de pyramide sociale, mais qui aurait plutôt la forme d'une toupie la pointe en l'air. Ce serait certainement une constatation fort intéressante que celle d'une structure à peu près pareille de la répartition des revenus à des époques très distantes et dans des pays très différents. Mais elle ne peut pas être faite actuellement avec un degré suffisant de certitude; il y faudrait plus de données statistiques, et de plus sûres, que celles dont nous disposons. Il en est de la répartition des revenus comme de celle du capital; nos observations ne sont ni assez étendues dans le temps, ni assez complètes pour permettre de trancher la question de savoir si la répartition tend à plus d'égalité ou à plus d'inégalité. C'est une question que l'on ne peut trancher que si l'on se contente de solutions conjecturales, et en l'absence de données précises chacun suit la pente de son opinion : ceux qui critiquent l'état social actuel sont disposés à croire que l'inégalité augmente; les optimistes, qu'elle diminue. Cela ne saurait être l'objet de démonstrations décisives, dans l'état actuel des choses [16].

(15) Vilfredo Pareto, *Cours d'économie politique*, liv. III, chap. I.

(16) La thèse de la tendance à une moindre inégalité a été soutenue avec

§ 2. — La décomposition des revenus en revenus du capital et revenus du travail. Les parts relatives du capital et du travail dans le revenu total.

Le montant global des revenus privés se décompose en revenus du capital et en revenus du travail. Il y a des revenus que le bénéficiaire obtient par le seul fait de la possession d'un capital : intérêts, rentes, loyers, fermages. Il y en a d'autres qui proviennent du travail seul : salaires, traitements, honoraires. Il y en a enfin qui proviennent à la fois du capital et du travail : ce sont les profits du producteur autonome et de l'entrepreneur. On peut se demander quelle est l'importance respective de ces trois catégories de revenus.

En ce qui concerne la France, voici deux évaluations qui, sans être contradictoires, sont cependant assez distantes l'une de l'autre; l'une et l'autre sont antérieures aux données que l'on peut tirer de l'impôt sur le revenu.

D'après la première, le revenu global se décomposerait approximativement de la façon suivante [17] (en 1913) :

Revenus du capital	25,5
Revenus du travail (en y comprenant les pensions et rentes viagères) [18]	43,5
Revenus mixtes	31,0
	100,0

D'après la seconde il se décomposerait comme suit [19] :

Revenus du capital	31,6
Revenus du travail	45,6
Revenus mixtes	22,8
	100,0

Si l'on admettait que les revenus mixtes se partagent également en revenus du capital et en revenus du travail, les deux évaluations seraient alors très voisines l'une de l'autre. Mais c'est une supposition arbitraire.

éclat et vigueur par Paul Leroy-Beaulieu : *Essai sur la répartition des richesses et la tendance à une moindre inégalité des conditions* (4e édition, 1897).

(17) Colson, *Cours d'économie politique*, liv. III, chap. IV (édition définitive 1918).

(18) Les pensions et rentes viagères sont, pour la plus forte part, des revenus de travail différés.

(19) De Lavergne et Paul Henry, *op. cit.*, chap. III.

Une enquête effectuée en 1922 par l'Administration des Contributions directes et non renouvelée depuis lors donne les renseignements suivants, tirés des statistiques de l'impôt sur le revenu (impôt général établi au titre de l'année 1921) :

Revenus du capital	26,4
Revenus du travail	39,4
Revenus mixtes	34,2
	100,0

Mais cette enquête n'a d'intérêt qu'au point de vue fiscal. Elle ne reflète pas du tout la réalité économique, soit parce que beaucoup des revenus du travail échappent en droit ou en fait à l'impôt général sur le revenu, soit parce que les revenus fonciers sont fortement sous-estimés, soit parce que les bénéfices des exploitations agricoles étaient, au point de vue de la loi fiscale, quasi inexistants au moment où cette statistique a été faite.

La décomposition des revenus d'après leur origine dépend de divers éléments de la constitution économique.

a) Un premier élément dont elle dépend est la structure de la production. Si nous faisions l'hypothèse d'une société économique dans laquelle toute la production serait aux mains de producteurs autonomes, il n'y aurait pas, venant directement de la production, de purs revenus de capital ni de purs revenus de travail; il n'y aurait que des revenus mixtes, puisque par définition le revenu du producteur autonome est un revenu mixte. Lorsqu'au contraire l'exploitation et la propriété sont séparées, il y a des revenus du capital et des revenus du travail. Le propriétaire foncier non exploitant, l'obligataire, l'actionnaire, touchent de purs revenus de capital. Le salarié au service d'une entreprise, qui n'exploite pas à son compte, qui vend ou loue son travail manuel ou intellectuel, touche un pur revenu de travail. Dans l'entreprise individuelle, il peut y avoir les trois sortes de revenu : revenu mixte de l'entrepreneur, revenu du capitaliste bailleur de fonds, revenu des salariés; dans la société par actions, l'entrepreneur disparaissant, il n'y a plus de revenus mixtes; il ne reste que des revenus de capital et des revenus de travail.

b) Un autre élément à considérer est le développement de la dette publique. Le porteur de rentes sur l'Etat reçoit un pur revenu de capital; la croissance des dettes publiques depuis la fin du XVIIIe siècle a donc beaucoup influé sur la composition des revenus privés.

c) En troisième lieu, il y a l'importance des biens de production accumulés dans le pays. Lorsque la technique capitaliste est peu

développée, que l'outillage agricole et industriel, les moyens de communication et de transport sont encore quelque chose de simple, la production se fait avec peu de capital et beaucoup de travail, et par conséquent il y a des chances pour que dans le revenu total la portion des revenus du travail soit élevée. Elle doit, toutes autres choses supposées égales, diminuer à mesure que la technique capitaliste grandit, que les biens de production s'accumulent et que, par conséquent, la production se fait avec plus de capital et moins de travail. Or, le développement de la technique capitaliste est un des grands faits économiques de l'époque où nous sommes.

d) Enfin, la grandeur du capital étant considérée comme donnée, mais à cette condition seulement, les variations du taux de l'intérêt expriment celles de la part du capital dans la production totale. Le capital étant, par hypothèse, de grandeur constante, la part du capital dans la production augmente ou diminue selon que le taux de l'intérêt est en hausse ou est en baisse.

Tels sont les principaux faits qui agissent sur la répartition des revenus d'après leur source. Leur complexité rend très difficile l'interprétation économique de cette répartition. Des théories simplistes ont été formulées en cette matière. Bastiat en a formulé une en affirmant que la part relative du capital dans le produit total allait en diminuant parce que le taux de l'intérêt tendait à la baisse [20]. Mais, tout d'abord, la baisse du taux de l'intérêt n'est pas du tout une loi économique. En outre, si la grandeur du capital augmente, il se peut que, même avec un taux plus bas d'intérêt, la part du capital dans le produit total augmente, absolument et relativement.

Soit le produit P = 120, obtenu, par hypothèse, au moyen d'un capital C = 1.000 et d'une quantité supposée invariable de travail T. Le taux de l'intérêt est de 6 p. 100 et la part du capital est de 60, soit 50 p. 100 du produit; le travail touche 50 p. 100, autant que le capital, absolument et relativement. Le capital croît en grandeur, ce qui est le fait normal dans une période de technique capitaliste hautement développée, et nous avons C = 2.000. Le produit total augmente et devient 150; le taux de l'intérêt baisse et n'est plus que de 4 p. 100. Nous aurons alors : part du capital = 80 (4 × 20); part du travail = 70 (150 — 80). La part du capital et celle du travail ont toutes deux augmenté absolument; mais, tandis que la part du capital augmentait relativement, passant de 50 p. 100 à 53,33, celle du travail a diminué relativement, passant de 50 p. 100 à 46,66. Voilà une hypothèse possible, et cela suffit à ruiner la théorie de Bastiat, dont le simplisme a quelque chose de déconcertant.

(20) Bastiat, *Harmonies économiques*, chap. VII.

Pas plus que la part relative du capital dans le produit total ne varie nécessairement dans le même sens que le taux de l'intérêt, les variations du salaire n'expriment nécessairement celles de la part relative du travail dans le produit total. Le salaire peut augmenter alors que la part relative du travail dans le produit total diminue, et inversement. Si la même valeur de produit est obtenue dans un cas avec beaucoup de travail et peu de capital, dans un autre avec beaucoup de capital et peu de travail, il est probable que dans le premier cas la part relative du travail dans le produit sera grande et les salaires faibles, tandis que dans le second cas la part relative du travail sera petite et les salaires élevés.

Il y a là une série de questions qui sont, par certains côtés, voisines, mais cependant bien distinctes. On les confond trop souvent. Les variations de l'intérêt et celles des salaires, c'est une question et même deux questions. Les relations entre ces deux mouvements, c'est une autre question. La part du capital et celle du travail dans le produit total, c'en est encore une autre; enfin, c'en est une autre encore que celle du degré d'inégalité des conditions sociales. La part, absolue et relative, du capital dans le produit total pourrait augmenter sans que grandisse l'inégalité des conditions, si la possession du capital se trouvait en même temps devenir le fait d'un nombre plus grand de personnes. Il ne faut pas se représenter la société économique sous les traits de deux personnages antithétiques, le salarié et le capitaliste, l'un gagnant ce que l'autre perd. Le partage du produit social entre le travail et le capital ne donne pas du tout une idée complète de la répartition des biens entre les individus. Les revenus individuels peuvent comprendre à la fois des revenus de travail et des revenus de capital : c'est le cas du propriétaire paysan, de l'artisan, de l'entrepreneur de commerce ou d'industrie; c'est le cas aussi des hommes exerçant des professions libérales, qui souvent ont un revenu patrimonial à côté de leur gain professionnel. D'autre part, les revenus du travail ne sont pas nécessairement des revenus « prolétariens »; il y a un haut salariat bourgeois qui confère une condition sociale très supérieure à celle des petits capitalistes [21].

(21) Voyez les observations en sens divers présentées par Rist, *Deux sophismes économiques* (*Revue d'économie politique*, 1905); Chatelain, *Introduction à l'étude d'un problème de répartition* (*Revue d'économie politique*, 1911); Yves Guyot, *Communication sur les variations proportionnelles de la part du capital et de celle du travail* (*Journal de la Société de statistique de Paris*, 1909).

LIVRE VI

LES FINANCES PUBLIQUES

CHAPITRE I

NOTIONS GENERALES

La répartition des richesses ne se fait pas seulement entre les individus, mais aussi entre eux et l'Etat. Nous avons précédemment étudié le rôle de l'Etat dans la production; nous le verrons ici sous un autre aspect, comme copartageant qui vient prendre une fraction de la richesse sociale. L'Etat, dans les conditions actuelles, n'est pas directement producteur de richesse, ou ne l'est qu'exceptionnellement. Sans doute, s'il n'existait pas, l'armature économique s'écroulerait. Mais ce ne sont pas les services publics qui organisent et accomplissent la production; cela est la tâche des individus, de sorte que l'Etat vient réclamer sa part dans la richesse une fois produite, et cette part est, dans la forme, un prélèvement sur ce que se sont déjà partagé les individus. Ce prélèvement est très grand; il tend à s'accroître; la façon de l'opérer soulève des questions nombreuses et difficiles. La matière des finances publiques comprend l'étude des ressources diverses que l'Etat applique aux besoins des services publics et celle de l'emploi qu il fait de ces ressources; c'est de l'étude des ressources que nous nous occuperons ici, et cela sera le complément nécessaire de l'étude de la répartition. La répartition ne serait pas entièrement comprise si l'on ignorait la présence et les demandes de ce gros copartageant qu'est l'Etat (1).

(1) Ouvrages à consulter sur les finances publiques : Leroy-Beaulieu, *Traité de la science des finances* (8e édition, Paris, 1912); Nitti, *Principes de science*

SECTION I

LES DÉPENSES PUBLIQUES. LEUR ACCROISSEMENT DEPUIS LE DÉBUT DU XIX[e] SIÈCLE

L'Etat a besoin de ressources pour accomplir les tâches dont il est chargé : entretenir une armée, assurer l'ordre matériel et l'ordre juridique, se mêler à la vie économique et morale du peuple. L'Etat fait des travaux publics, routes, chemins de fer, canaux, ports; il a des écoles de divers degrés; il subventionne, il encourage, il moralise, il enseigne; il a entrepris d'organiser l'assurance contre les risques de l'existence, la maladie, l'invalidité, la vieillesse, le chômage; il assiste les malheureux; il colonise. Pour tous ces services il faut des ressources, et les dépenses publiques ont grandi avec les attributions de l'Etat. Ce sont là les services présents; il y a en outre les faits passés dont la dépense n'a pu être entièrement liquidée au moment où ils se sont produits, et continue à peser sur le présent. L'Etat est un héritier, héritier d'un actif sans doute, mais dans la plupart des cas aussi d'un passif : ce passif, c'est la dette publique; elle absorbe une part toujours notable, parfois très grande, des ressources actuelles des Etats.

La croissance des dépenses publiques est un des phénomènes remarquables de l'époque moderne. En France, par exemple, le budget de l'an IX présentait un total de dépenses s'élevant à 835,223,437 francs; le milliard est atteint en 1816; les budgets de 1819 à 1822 reviennent au-dessous du milliard; de même ceux de 1824 à 1827; mais ce premier milliard est définitivement installé dans les finances françaises à partir de 1828. Le second milliard fit son apparition en 1855 et son installation définitive en 1859; à partir de 1876, c'est le troisième milliard, qui avait déjà été atteint dans les années 1870 et 1871. En 1908, nous nous sommes élevés au quatrième milliard, et en 1914 nous avons dépassé le cinquième dans le budget de prévision. De l'an IX à 1914, les dépenses de l'Etat se sont donc accrues dans la proportion de 1 à 6 environ.

des finances (traduction française, Paris, 1904); Wagner, *Traité de la science des finances* (traduction française, Paris, 1909-1913); Allix, *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française* (4e édition, Paris, 1921); Jèze, *Cours de science des finances et de législation financière* (6e édition, en cours de publication); de Greef, *L'économie publique et la science des finances* (Bruxelles et Paris, 1907); Colson, *Cours d'économie politique*, livre V, *Les finances publiques et le budget de la France* (nouvelle édition sous presse); Stourm, *Systèmes généraux d'impôts* (3e édition, Paris, 1912);

La France a eu, depuis le début du XIX[e] siècle, une histoire traversée de beaucoup de guerres et de beaucoup de révolutions, et l'on pourrait penser que la forte croissance des dépenses publiques est un phénomène qui lui est propre. Ce serait une erreur : sans doute notre pays, pour diverses causes, est de ceux où la croissance des budgets a été le plus sensible; mais le phénomène est général. Depuis le début du XIX[e] siècle, les dépenses se sont beaucoup accrues dans tous les pays; c'est un fait en grande partie indépendant des diversités de leur constitution politique et économique; on l'observe dans les petits pays comme dans les grands, dans les pays monarchiques comme dans les républiques, dans les pays de pouvoir absolu comme dans ceux où les citoyens contrôlent l'emploi des deniers publics. Pour la période historique où nous sommes, il y a là une sorte de loi empirique; elle se vérifie pour les dépenses locales comme pour les dépenses générales de l'Etat (2). Il est vrai que cette croissance des dépenses n'est, pour une part, que l'effet et le reflet de la croissance de la richesse. La richesse s'est beaucoup accrue au XIX[e] siècle, les recettes et les dépenses des individus ont augmenté, et celles des Etats ont suivi le même mouvement. Il faut tenir compte aussi de ce que la valeur de la monnaie diminue, de sorte que l'accroissement des dépenses n'est dans une certaine mesure qu'apparent. Mais, ces deux observations faites, il reste que non seulement les dépenses publiques se sont réellement accrues, mais que, dans l'ensemble, elles se sont accrues, autant qu'on peut en juger, plus que la richesse sociale, et cela est vrai surtout depuis le dernier quart du XIX[e] siècle; l'Etat a prélevé une part de plus en plus grande de la richesse.

Les comparaisons entre les chiffres d'avant la guerre et les chiffres actuels sont rendues difficiles par les changements survenus dans la valeur de la monnaie. Le budget de l'année 1926 a été arrêté, en recettes, au chiffre de 37.500.000.000 de francs, en chiffres ronds, et en dépenses à 160.000.000 de francs de moins (loi du 29 avril 1926); il est, en réalité, sensiblement plus élevé. S'il s'agissait de francs-or, l'accroissement serait

(2) On lira avec profit dans Nitti, *op. cit.*, les chapitres IV-VII des Notions générales; les chiffres donnés par l'auteur pour les divers Etats sont d'ailleurs de beaucoup dépassés à l'heure actuelle.

extraordinaire, et même inconcevable, puisque la somme des revenus privés était, avant la guerre, évaluée à environ 36 milliards de francs. La traduction des francs-papier en francs-or est une opération incertaine, puisque la valeur du franc-papier est variable, qu'elle n'est pas la même à l'extérieur (cours du change) et à l'intérieur (niveau des prix), et qu'à l'intérieur le niveau des prix de gros et celui des prix de détail ne sont pas les mêmes. En raisonnant sur le franc à 20 centimes, on trouve que les 37 milliards et demi du franc-papier de 1926 équivalent à 7 milliards et demi de francs-or. Comme le budget de 1914 avait été arrêté à la somme de 5.192.000.000 de francs, cela ferait un accroissement de 44 p. 100 [2 bis].

L'accroissement des dépenses publiques depuis la fin du XVIIIe siècle est un phénomène général qui est en relation avec un ensemble de circonstances politiques et économiques; voici les principales :

a) L'appareil militaire des nations modernes est devenu extrêmement compliqué et coûteux. L'augmentation numérique des armées et l'introduction du machinisme dans l'art de la guerre ont énormément accru les dépenses.

b) Les dettes publiques se sont développées; on trouvera sur ce point quelques données dans la section IV de ce chapitre.

c) L'Etat se charge de services qui auparavant étaient abandonnés aux particuliers ou remplis par des corps indépendants, comme l'Eglise : notamment l'enseignement et l'assistance.

d) De nouveaux besoins sociaux ont apparu, ce qui a entraîné la création de nouveaux services. Il y a eu d'une part un développement considérable des travaux publics, et plus généralement de tout ce qui, dans les fonctions de l'Etat, tend à la conservation, à l'extension, à la création des forces productives nationales : politique des chemins de fer et des voies navigables, aménagement du sol, travaux d'irrigation, etc. Il y a eu d'autre part l'intervention de l'Etat dans les conditions du travail et le système des assurances sociales. De ce côté, il y a lieu de prévoir de nouveaux développements des services et des dépenses.

Pour tous les pays qui ont pris part à la guerre de 1914, cette guerre a marqué une nouvelle et formidable progression des dépenses, pour une longue période de temps; même les finances publiques des Etats neutres en ont ressenti les effets.

(2 *bis*) Ce budget de 1927 vient d'être voté avec une prévision de recettes de 39.728 millions. En tenant compte des recettes affectées à la Caisse autonome d'amortissement (loi du 7 août 1926), on arrive à un total de plus de 46 milliards.

L'Etat nous apparaît donc comme un grand consommateur de richesses. Cela est inévitable; les services publics ont besoin d'hommes et d'argent, et comme l'Etat n'est pas directement producteur de richesse, ou ne l'est que dans une faible mesure, il faut bien qu'il se tourne vers les citoyens pour avoir les ressources nécessaires.

Il y a lieu de faire sur ce sujet deux remarques :

a) La première est que, si l'Etat n'est directement que peu producteur, il l'est indirectement. L'Etat est l'armature de la société. Quand il remplit mal ses fonctions, les citoyens en pâtissent dans leurs intérêts économiques. S'il ne les remplissait pas du tout, la société se décomposerait. La production des richesses n'est possible que par l'existence de l'Etat.

b) La seconde est que l'Etat n'est pas économe. Il ne sait pas faire bien avec peu d'argent; il lui faut beaucoup d'argent pour faire médiocrement. Cela est vrai surtout de l'Etat démocratique, lié par des servitudes électorales et conduit par une opinion publique qui n'est ni informée ni compétente. Les services publics sont, dans la majorité des cas, mal organisés et d'un rendement très faible. Il se fait, par les fautes et les vices de l'Etat, un énorme gaspillage de la richesse produite par le travail des citoyens.

Pour faire face à l'accroissement des dépenses, l'Etat a besoin de ressources de plus en plus grandes, et ainsi le rôle de l'Etat dans la répartition a pris une importance capitale. Il n'y a pas de connaissance complète de la vie économique moderne sans une étude des moyens employés par l'Etat pour se procurer des ressources. L'Etat, d'ailleurs, influe sur la répartition des biens non seulement par ce qu'il prend, mais par la manière dont il prend. L'assiette de l'impôt peut être établie de façon à troubler aussi peu que possible la répartition telle qu'elle serait sans l'impôt; elle peut l'être aussi de façon à modifier cette répartition, et nous verrons que dans les systèmes modernes d'impôt ce second point de vue a pris de l'importance. L'Etat enfin influe encore sur la répartition par l'emploi de ses ressources; quand il subventionne, quand il secourt, quand il paie des pensions ou allocations de retraite, d'assistance, de chômage, sans avoir reçu des bénéficiaires la contre-prestation ou en ne recevant qu'une contre-prestation incomplète, il opère un déplacement de richesse, et cela aussi tend à se développer dans les budgets modernes. Avec des impôts qui cherchent à atteindre surtout les classes aisées, et un système, qui va en se développant, de subventions aux classes

populaires, l'Etat devient dans une certaine mesure un agent de socialisation de la richesse (3).

Les ressources de l'Etat se rangent en trois catégories : le domaine, l'impôt, l'emprunt.

SECTION II

LES RECETTES TIRÉES DU DOMAINE

L'Etat peut avoir un domaine productif de revenus, domaine agricole ou forestier, domaine minier, domaine industriel. Les ressources qu'il tire de son domaine sont du même ordre que celles d'un particulier; ce sont des ressources d'économie privée.

Les ressources tirées du domaine ont été longtemps prépondérantes; dans l'organisation féodale le souverain tirait ses principales ressources de biens patrimoniaux. Peu à peu, le domaine a cédé la prépondérance à l'impôt. Cependant, dans la seconde moitié du XIXe siècle, il y a eu dans beaucoup de pays une extension nouvelle du domaine productif; à côté de l'ancien domaine, bien diminué, qui consistait en biens ruraux et en forêts, un domaine industriel s'est formé, composé principalement des chemins de fer. Les villes aussi se sont constitué, dans les pays d'industrialisme municipal, des domaines considérables (4). Il y a d'ailleurs, pour ce qui est de l'importance des recettes domaniales, de grandes différences entre les divers pays, soit en ce qui concerne les Etats, soit en ce qui concerne les communes. Les Etats allemands et la Russie étaient, dans la période d'avant la guerre, parmi ceux dont le domaine productif était le plus considérable.

Parmi les recettes domaniales figurent, à côté des produits fournis par l'exploitation directe, les redevances, participations aux bénéfices, etc., que l'Etat peut stipuler de l'exploitant dans les cas où il donne une autorisation, une concession, un privilège d'exploitation. L'Etat agit alors comme un particulier qui, au lieu d'exploiter lui-même, afferme son domaine, quelles que soient d'ailleurs les différences juridiques entre les deux situations. En France, par exemple, les compagnies concessionnaires de chemins de fer ont avec l'Etat des conventions de partage des

(3) L'Etat ne prend pas seulement aux individus une fraction de leurs biens; il leur prend aussi leur temps, leur activité, et en cas de nécessité il a le droit de leur demander leur vie. La généralisation du service militaire, dans les nations modernes, est un fait considérable par ses conséquences morales autant qu'économiques.

(4) Voir t. I, liv. II, chap. X.

bénéfices (5); il en est de même de certaines compagnies de navigation; diverses concessions minières, depuis le début du XXe siècle, n'ont été accordées que moyennant des clauses du même genre, et cette pratique a été consacrée par la loi du 9 septembre 1919; la Banque de France paie une redevance à l'Etat et partage avec lui ses bénéfices au-dessus d'un chiffre déterminé de dividendes. Dans le budget de la Ville de Paris, les redevances payées par diverses sociétés tiennent une place importante.

On a soutenu qu'alimenter les budgets publics au moyen de ressources domaniales était, tout compte fait, désavantageux; qu'il vaudrait mieux, pour l'Etat, y renoncer et tirer toutes ses ressources de l'impôt. La question est en liaison avec celle de l'aptitude de l'Etat à conduire une exploitation. Si l'exploitation par l'Etat est peu productive, il serait plus profitable à la communauté que l'Etat renonçât à avoir un domaine; la richesse nationale en serait accrue. Sans vouloir revenir à une question qui a été amplement traitée, il ne paraît pas que la condamnation des recettes domaniales soit en principe fondée. Tout d'abord, l'argument ne vaudrait que contre les recettes tirées de l'exploitation directe, et non contre les redevances et participations dont il vient d'être rappelé des exemples. D'autre part, pour ce qui est des recettes de l'exploitation directe, la considération du maximum de productivité n'est pas nécessairement déterminante dans ces exploitations. D'autres considérations, qu'on a exposées à propos du rôle de l'Etat dans la production, peuvent pousser l'Etat à conserver ou à étendre son domaine productif, alors même qu'il en tire un rendement moindre que ne ferait une entreprise privée. Il y a d'ailleurs certaines exploitations, dont la technique est relativement simple, et qui supposent à un haut degré le souci de l'avenir, celle des forêts notamment, que l'Etat est à peu près capable de conduire. L'Etat propriétaire d'un domaine productif bénéficie, plus directement que par l'impôt, des plus-values que donne à certaines catégories de biens le développement de la richesse, de ces plus-values qui ne sont l'œuvre de personne en particulier, mais de la collectivité en travail et en croissance. Enfin par cela seul que la recette domaniale est d'une autre nature que l'impôt, elle a sa place marquée à côté de celui-ci. Dans les Etats modernes où la dépense publique est grande et croissante, la variété des ressources est une chose nécessaire; les recettes domaniales viennent en déduction de l'impôt et rendent

(5) L'institution du fonds commun (Convention du 28 juin 1921) a rendu caduques les conventions relatives au partage des bénéfices.

par cela même plus aisé l'établissement d'un système fiscal satisfaisant.

Il est dans certains cas difficile de discerner la limite où s'arrête la recette domaniale, et de dire si on est en présence d'une recette de ce genre ou plutôt d'un impôt. En France, le monopole des tabacs et, à un moindre degré, celui des allumettes donnent à l'Etat de grosses recettes, et ce sont bien là des exploitations industrielles. Cependant, il ne convient pas de ranger le produit de ces monopoles parmi les recettes domaniales. Pourquoi? C'est que l'Etat n'exploite pas comme ferait une entreprise ordinaire; le monopole lui permet de fixer les prix de vente bien plus haut qu'ils ne seraient si ces industries étaient libres, et le surprofit qu'il obtient est un véritable impôt; le monopole des tabacs et celui des allumettes ne sont que des procédés, jugés commodes et productifs, de perception de l'impôt. Autre cas : tous les Etats exploitent les services des postes, et la plupart exploitent les services télégraphiques et téléphoniques; ce sont, en un certain sens, des exploitations industrielles; cependant on ne compte pas d'ordinaire parmi les recettes domaniales les recettes postales. C'est que l'Etat, en général, exploite le service des postes sans vue de profit; c'est un service utile à la communauté, qu'il exploite au prix de revient ou même à perte; du moins était-ce le cas dans les années d'avant la guerre. Les sommes perçues par l'Etat du chef de ce service appartiennent à la catégorie d'impôts qu'on appelle des taxes (Voir *infra*, sect. III). En somme, le critérium qui permet de discerner la recette domaniale, c'est son caractère de recette d'économie privée : la recette domaniale suppose une exploitation conduite avec des vues qui sont celles de l'exploitant simple particulier; soit que l'Etat use de ses pouvoirs de contrainte pour inclure dans le produit un véritable impôt, comme c'est le cas pour le tabac et les allumettes en France, soit au contraire qu'il renonce à tout profit et fasse le service au prix de revient ou à perte, comme c'est le cas pour les postes, il n'y a plus recette domaniale au sens exact du terme.

La recette domaniale a en général le caractère d'un revenu; elle se reproduit périodiquement, avec les inégalités qu'impliquent les circonstances économiques. L'Etat obtient, année moyenne, un produit déterminé de ses forêts ou de ses chemins de fer, le capital engagé dans l'exploitation demeurant intact. Aussi les recettes domaniales font-elles partie des recettes ordinaires ou normales, sur la reproduction indéfinie desquelles l'Etat peut compter. Ce n'est cependant pas toujours le cas. Si l'Etat aliène une forêt, en dehors du roulement régulier des coupes, s'il cède un réseau de chemins de fer, le prix est une recette anormale, exceptionnelle, qui provient d'une diminution du capital même. L'Etat ne peut pas plus compter cela parmi les recettes ordinaires qu'un entrepreneur le prix de vente de son usine. Toutefois il y a des pays neufs où l'Etat dispose d'une grande quantité de terres à vendre, et il n'est pas alors incorrect qu'il considère les sommes encaissées du fait des ventes comme une recette normale; elle est de nature à se reproduire pendant une très longue période de temps, et la mise en valeur progressive des terres vendues crée dans le pays des ressources nouvelles qui compensent, et au delà, la diminution du domaine foncier de l'Etat.

SECTION III

L'IMPÔT. DISTINCTION ENTRE L'IMPÔT ET LA TAXE. EXAMEN DE QUELQUES IDÉES GÉNÉRALES TOUCHANT L'IMPÔT, SON FONDEMENT ET SA DESTINATION.

Avec l'impôt nous sortons des limites de l'économie privée. L'impôt est un acte de souveraineté; c'est le prélèvement opéré par l'Etat, en vertu de sa souveraineté, sur les biens situés dans le pays ou sur les habitants du pays, pour subvenir aux besoins des services publics [6]. Il est vrai que l'impôt a été à l'origine un sacrifice volontaire, une sorte de don offert, dans certains cas, au prince, au seigneur, au chef militaire; mais il a perdu ce caractère en devenant l'élément essentiel des ressources de l'Etat. Dans un certain sens on peut dire que, dans les pays où ce sont les représentants élus des contribuables qui règlent le montant et la forme de l'impôt, l'impôt est volontaire; mais il est clair qu'il ne l'est qu'en un sens détourné et indirect.

Il faut distinguer l'impôt proprement dit et la taxe. Il y a taxe lorsque la perception a lieu à l'occasion d'un service déterminé rendu au contribuable et que la perception peut être considérée comme le prix du service. Le timbre qu'il faut apposer sur la lettre confiée à la poste est une taxe; il est le prix du service de transport; de même les droits de scolarité, d'inscription, etc..., payés par les étudiants, sont des taxes. Il y a impôt proprement dit quand la

(6) L'impôt n'est pas seulement payé par les sujets ou citoyens d'un Etat; il l'est aussi, soit par les habitants non-sujets ou citoyens, soit par les étrangers non-résidents à l'occasion des biens qu'ils possèdent dans le pays.

perception est sans relation avec un service déterminé; le contribuable qui paie l'impôt foncier ou l'impôt sur les coupons des valeurs mobilières ne verse pas le prix d'un service déterminé, il paie sa part dans les dépenses générales de l'Etat.

La taxe ne peut être instituée qu'à l'occasion de services divisibles dont la valeur pour chaque bénéficiaire individuellement pourra être, au moins approximativement, appréciée. Aussi est-elle d'un emploi assez fréquent dans les finances locales. La commune est à certains égards une sorte de société coopérative obligatoire, et un assez grand nombre des services qu'elle rend peuvent être couverts par des taxes : par exemple, pour certains services de voirie, les taxes imposées aux propriétaires riverains. Il en est autrement des grands services généraux de l'Etat; la valeur qu'ils ont pour chacun individuellement ne peut pas être appréciée pécuniairement; ce ne sont pas des services divisibles. La taxe est plus rare dans les finances de l'Etat que dans celles des pouvoirs locaux, et, au total, dans les systèmes fiscaux modernes, elle tient une bien moindre place que l'impôt. D'ailleurs, il n'y a pas toujours un rapport précis entre la taxe et le service. Il y a des taxes qui ne couvrent pas les frais du service : telles sont en général les taxes scolaires, et parfois même les taxes postales; dans ce cas, le service est alimenté à la fois par les taxes et par l'impôt. A l'inverse, certaines contributions payées à l'occasion d'un service dépassent la valeur que le service peut avoir pour le redevable; il en est ainsi de la plupart des taxes d'enregistrement; il n'y a alors de la taxe que l'apparence, et il s'agit en réalité d'un impôt proprement dit.

L'impôt a été souvent considéré comme fondé sur une sorte d'échange entre l'Etat et le contribuable : l'Etat fournit des services dont l'impôt est le prix. « Les revenus de l'Etat, a dit Montesquieu, sont une portion que chaque citoyen donne de son bien pour avoir la sûreté de l'autre, ou pour en jouir agréablement. » (7). Bien d'autres définitions de l'impôt se rattachent à une idée analogue, soit l'idée proprement dite de l'échange, soit celle de l'assurance (l'impôt serait une prime d'assurance), soit encore celle du contrat de société : dans le groupe social organisé en vue de la production, il y aurait des frais individuels de production que chacun des producteurs supporterait seul, et des frais généraux supportés par l'Etat au moyen de l'impôt.

(7) Montesquieu, *De l'esprit des lois*, liv. XIII, chap. I.

On ne saurait tenir pour complètement inexacte cette idée d'échange; l'impôt sous forme de taxe y conduit naturellement; et se représenter l'impôt comme fondé sur un contrat entre l'Etat et l'individu, cela a pu être historiquement une notion utile à opposer à l'arbitraire fiscal. Mais cette conception tirée de l'économie privée, des relations économiques des hommes entre eux, ne pousse pas à fond l'explication de l'impôt. L'Etat est un fait nécessaire; il n'est pas fondé sur un contrat, et les hommes n'y entrent et n'en sortent point par l'effet d'un contrat. La notion juridique du contrat ne peut pas rendre compte de ces formations historiques que sont l'Etat et l'impôt. Si du moins l'idée d'échange permettait de déterminer la mesure convenable du paiement de l'impôt par chaque citoyen, il serait pratiquement utile de la conserver. On a cru qu'elle pouvait fournir cette mesure : chaque citoyen ne doit-il pas l'impôt dans la mesure où il bénéficie des services de l'Etat? Mais cela même est insoutenable. Il est impossible d'établir une équivalence entre les avantages que le citoyen tire individuellement de l'existence des services publics généraux et l'impôt qu'il paie. Il y a un avantage évident pour la collectivité à ce que le pays soit respecté par ses voisins, à ce que ses intérêts généraux, moraux ou matériels, soient pris en considération dans le monde, à ce que la sécurité des personnes et des biens soit assurée, à ce qu'une exacte justice soit rendue à tous, au civil comme au criminel, à ce qu'un minimum de culture intellectuelle et morale soit donné à tous les enfants, même des plus pauvres familles. Mais quelle valeur pécuniaire cela a-t-il pour tel citoyen individuellement? (8). D'ailleurs, à supposer qu'il fût possible d'établir une équivalence entre l'impôt que chacun paie et les services que l'Etat rend à chacun, il y a dans les dépenses publiques autre chose que les dépenses actuelles. Par la dette publique nous payons les dépenses du passé, judicieusement faites ou non, profitables ou non à la collectivité; et dans nos budgets, il y a des dépenses qui ne profiteront qu'à nos successeurs, celles par exemple de certains travaux publics à long délai d'achèvement, des dépenses qui sont des sortes d'actes collectifs de prévoyance.

L'impôt est un mal, disent certains auteurs; mal nécessaire il est vrai. Voilà encore une vue bien étroite. Evidemment le contri-

(8) On trouvera cette idée développée dans mon étude sur *Le système des impôts directs d'Etat en France* (*Revue d'économie politique*, 1900-1901).

buable préférerait garder ce que l'impôt lui enlève, et cette diminution de ses ressources lui paraît fâcheuse. Mais pour que l'impôt fût un mal, puisqu'il est nécessaire au fonctionnement de l'Etat, il faudrait que l'Etat lui-même fût un mal, et cela est insoutenable puisque l'Etat est la condition même de la vie sociale. L'impôt peut être mal perçu et mal employé, l'Etat peut être mal géré, mais cela est tout à fait autre chose. On a soutenu par contre que l'impôt est un bien, parce qu'il force le contribuable à s'ingénier, qu'il le pousse à la pratique de certaines vertus, la sobriété, la frugalité, l'économie. Paradoxe qui n'est pas sans un grain de vérité. Mais le voleur qui me dépouille pourrait soutenir aussi qu'il est mon bienfaiteur puisque, me forçant à me remettre au travail, il écarte de moi les périls de l'oisiveté. Sur ces deux thèmes opposés, que l'impôt est en soi un mal ou qu'il est un bien, on peut broder de brillants développements, mais ce ne sont qu'exercices littéraires. L'impôt est une consommation de richesse; il n'est bon ou mauvais que par l'emploi qui en est fait.

La destination et la raison d'être de l'impôt, c'est de pourvoir aux dépenses de l'Etat; mais en fait il peut être employé et il est assez souvent employé à d'autres fins, soit à titre accessoire, soit à titre principal. Par l'impôt, l'Etat a le moyen d'agir sur la production, la répartition, la consommation des richesses. Il peut favoriser un mode d'organisation de la production et en entraver un autre; on citera comme exemple les mesures fiscales prises contre les grands magasins à la demande du petit commerce de détail. Il peut chercher à limiter la formation des grandes fortunes par des impôts progressifs sur le revenu ou sur le capital. Il peut chercher à diminuer les consommations que l'hygiène déconseille, celle par exemple de l'alcool; à certaines époques, des impôts somptuaires avaient pour objet de moraliser le peuple en rétablissant l'antique simplicité des mœurs. De nos jours, l'application la plus étendue de l'impôt à d'autres fins que la pure fiscalité est faite dans les systèmes douaniers. La protection du marché national est assurée, comme nous l'avons vu, par des droits de douane; ce sont des impôts, mais dont l'objet principal n'est pas de fournir des ressources à l'Etat. Faut-il condamner en bloc et par décision générale tout emploi de l'impôt à d'autres fins que la fiscalité? On n'en voit pas de raison péremptoire. De tels emplois de l'impôt valent ce que vaut, dans chaque cas particulier, l'intervention de l'Etat. Une législation fiscale utilisée

pour la lutte contre l'alcoolisme trouvera sans doute quelques contradicteurs, mais peu. Il y a dans nos ateliers un certain nombre d'outils à destinations multiples; pourquoi en serait-il autrement dans l'atelier législatif? Et pourquoi l'Etat se priverait-il, lorsqu'il juge utile d'atteindre telle fin, de cet instrument commode qu'est l'impôt? Toutefois, l'utilisation de l'impôt à d'autres fins que ses fins propres, qui sont fiscales, est pleine d'inconvénients et de dangers. C'est la voie ouverte aux fantaisies du législateur, dont il est impossible de prévoir dans quel sens elles peuvent se produire et jusqu'où elles peuvent aller. Il faut maintenir fermement le principe que l'impôt sert à procurer à l'Etat les ressources dont il a besoin. Tout le reste doit être tenu pour secondaire et subordonné, et même, dans la plupart des cas, pour dangereux.

L'impôt est pour l'Etat une recette ordinaire ou normale, comme les revenus du domaine. Cela n'est vrai toutefois qu'à la condition que l'impôt ne soit prélevé que sur le revenu des contribuables, car s'il l'était sur leur capital, il les mettrait au bout d'un certain temps dans l'impossibilité de payer et tarirait sa propre source. Il y a parfois des impôts qui ont le caractère d'une ressource extraordinaire, mais cela est l'exception.

SECTION IV

LES RESSOURCES TIRÉES DE L'EMPRUNT. LES CARACTÈRES GÉNÉRAUX DU CRÉDIT PUBLIC

La troisième grande ressource de l'Etat est l'emprunt. Les emprunts publics ont pris au XIXe siècle une très grande importance, et les dettes des Etats, ou du moins de certains Etats, atteignaient au début du XXe siècle des chiffres élevés. La dette de la France atteignait 33 milliards de francs en 1913 (la dette de l'Etat, sans compter les dettes des départements et des communes). La dette de l'Allemagne, dette de l'Empire et dettes des Etats particuliers, était d'environ 25 milliards et demi de francs; la dette de la Grande-Bretagne, de 18 milliards de francs; la dette russe, de 23 milliards et demi de francs. Si l'on excepte les Etats-Unis, qui avaient une dette très faible, d'environ 6 milliards de francs, les dettes publiques des grands Etats étaient de l'ordre de grandeur compris entre 1 et 3 dizaines de milliards, et cela était considéré comme un lourd fardeau. La guerre a énormément amplifié les dettes publiques des principaux belligérants, et il serait pres-

que vrai de dire que c'est la centaine de milliards, au lieu de la dizaine, qui est devenue l'unité de compte. Même si l'on ramène à leur valeur or les dettes exprimées en monnaie dépréciée, il y a, depuis 1914, une crue exceptionnelle des dettes publiques.

A la date du 31 mars 1926, la dette intérieure de la France s'élevait à 287.699.826.000 francs et se décomposait ainsi :

	En milliers de francs.
Dette perpétuelle et à long terme	154.355.360
Dette à court terme	39.910.466
Dette flottante	93.434.000
Total	287.699.826

A la dette intérieure s'ajoutait une dette extérieure s'élevant, en *francs-or*, à 36.574.126.000 francs; le montant de cette dette, exprimé en francs-papier, varie avec le cours du change.

A la différence de l'impôt, l'emprunt offre les caractères d'une ressource d'économie privée; il est de nature contractuelle. L'Etat n'use pas de contrainte; cependant, à l'origine, l'emprunt participait souvent du caractère obligatoire de l'impôt et même après que la doctrine du crédit public a été pleinement développée, à partir du XVIIIe siècle, il y a des exemples, en France et en quelques autres pays, d'emprunts forcés; l'Etat alors répartit obligatoirement entre les contribuables le montant de la somme à fournir. L'emprunt forcé est une combinaison qui tient à la fois de l'impôt et de l'emprunt : de l'impôt par l'obligation de payer, de l'emprunt par la promesse que fait l'Etat de servir l'intérêt des sommes reçues et éventuellement de les rembourser, promesse plus ou moins sérieuse et efficace : en fait, ça a toujours été un expédient médiocre. Le crédit est, étymologiquement, la confiance, donc quelque chose qui essentiellement exclut la contrainte; l'impôt extraordinaire, si l'Etat ne peut ou ne veut tirer du crédit ce dont il a besoin et aux conditions qu'il voudrait, vaut mieux, à tout prendre, que cette combinaison hybride de l'emprunt forcé. Toutefois la menace ou l'éventualité d'un emprunt forcé peut aider efficacement à la réussite d'un emprunt volontaire, et au cours de la guerre de 1914 cette menace a été parfois employée (9). L'émission de billets inconvertibles équivaut à une

(9) Jèze, *Examen de quelques théories sur les emprunts de guerre.* (*Revue de science et de législation financière*, 1918). La question de l'emprunt forcé est complètement étudiée dans l'ouvrage de E. Wellhoff, *L'emprunt forcé* (thèse Paris, 1923).

sorte d'emprunt forcé, mais le rapprochement n'est pas fait pour donner du lustre à celui-ci. Enfin on observera que, sans recourir à l'emprunt forcé au sens exact du terme, l'Etat peut user à l'égard de diverses catégories de personnes de moyens de pression assez efficaces et les persuader ainsi de souscrire aux emprunts volontaires; les fonctionnaires, les fournisseurs de guerre, les banquiers, ne sont pas toujours des souscripteurs entièrement libres.

Il se peut encore qu'un emprunt soit émis dans des conditions telles que l'Etat fait appel moins à l'intérêt économique immédiat des souscripteurs qu'au sentiment du devoir envers le pays; il s'agit de venir en aide financièrement au pays dans le moment où il traverse une crise grave : c'est l'emprunt patriotique. Il est difficile de compter sur le seul sentiment patriotique pour amener dans les caisses de l'Etat des sommes très considérables, mais l'idée d'un devoir à remplir peut cependant, dans le cas par exemple d'une grande guerre où la vie nationale est en jeu, être un élément du succès d'un emprunt. Il n'y a d'emprunt patriotique, au sens étroit du terme, que si les conditions de l'emprunt sont telles que le point de vue financier passe, pour les souscripteurs, au second plan, et on ne pourrait pas citer d'opération importante qui ait réussi dans ces conditions; mais dans la réussite d'un emprunt financièrement viable, le sentiment patriotique peut assurément jouer un rôle.

Que l'emprunt soit de nature contractuelle et semblable en cela aux ressources d'économie privée, cela ne signifie pas que les opérations de crédit public soient en tous points semblables aux opérations de crédit privé. Il y a deux causes principales de différence.

a) Il n'y a pas contre l'Etat défaillant qui manque à ses engagements le même système de sanctions que contre les particuliers débiteurs. Quand, par un acte de souveraineté, l'Etat suspend le service de sa dette, cela est une opération politique, contre laquelle il n'y a pas de sanction juridique valable. Il y a d'ailleurs d'autres sanctions possibles. Il y a la sanction économique. L'Etat qui ne remplit pas ses engagements diminue son crédit et ne trouve à l'avenir que difficilement des prêteurs; une opération importante d'emprunt ne lui sera en général possible que s'il consent au préalable à des mesures réparatrices envers les créanciers qu'il a lésés. Il est vrai que la situation de l'Etat peut être telle que les ressources lui font réellement défaut pour payer ses

créanciers, même s'il en a la bonne volonté. Mais cela arrive aux débiteurs privés, et les sanctions juridiques organisées contre eux ne servent dans ce cas à rien. Le créancier d'un Etat conserve, ce que n'a pas toujours le créancier d'un particulier défaillant, l'espoir que son débiteur étant impérissable reviendra quelque jour à meilleure fortune. Lorsque l'emprunt a été placé à l'étranger, il y a encore une autre sanction possible : elle consiste dans les démarches que font auprès de l'Etat défaillant les Etats à qui ressortissent les créanciers lésés, démarches qui vont de la persuasion à la pression (représailles économiques, fermeture du marché financier, saisie d'un port, blocus).

b) Une autre différence entre les emprunts d'Etat et ceux des particuliers, c'est que l'Etat est un débiteur qui ne périt pas. Cela permet d'employer en matière de crédit public des combinaisons qui ne conviennent pas au crédit privé. Même les sociétés industrielles sont enfermées, pour leurs opérations de crédit, dans des limites de temps relativement étroites; elles ne peuvent emprunter qu'à charge de rembourser dans un délai déterminé. L'Etat a la faculté d'emprunter sans assumer l'obligation de rembourser : c'est l'emprunt en rente perpétuelle, forme d'emprunt dans laquelle l'Etat a en général le droit de rembourser quand il le veut, mais sans en avoir jamais l'obligation [10].

Tandis que les recettes domaniales et les impôts sont des recettes normales se reproduisant périodiquement, les ressources tirées de l'emprunt ont évidemment un caractère exceptionnel. L'emprunt n'est une recette que pour le présent; il est pour l'avenir une charge, par le paiement des intérêts et éventuellement le remboursement du capital; il rend nécessaires pour l'avenir des recettes nouvelles; il n'est qu'une anticipation sur ces recettes futures. Un Etat dont le budget ne s'alimenterait que d'emprunts irait à la ruine. D'autre part, une dépense couverte par l'emprunt est, au total, bien plus grande que si elle était couverte par l'impôt ou une autre recette normale. L'Etat qui dépense un milliard pour un objet déterminé ne dépense effectivement qu'un milliard s'il a recours à l'impôt; mais, s'il a recours à l'emprunt, il dépense un milliard, plus les intérêts accumulés qu'il faut, jusqu'au remboursement, payer aux prêteurs. L'économiste anglais Mac Culloch a calculé que dans la période 1793-1817,

(10) Pour ce qui est du droit positif français, voir les articles 1909 et 1911 du Code civil.

en Angleterre, l'excédent des dépenses totales sur les recettes ordinaires a été de 151,327,006 £, et que pour couvrir cet excédent de dépenses au moyen de l'emprunt l'Angleterre, à raison du jeu des intérêts, a accru sa dette de 429.641.507 £; elle eût économisé la différence entre les deux sommes si elle avait pu avoir recours à l'impôt [11].

L'emprunt a un autre inconvénient encore. Recette pour le présent et charge pour l'avenir, il donne la tentation aux gouvernements de dépenser largement; la dépense couverte par l'impôt porte en elle-même son frein; couverte par l'emprunt, elle est plus légère à consentir. Le risque du crédit pour l'emprunteur, c'est l'imprévoyance; les Etats n'y échappent pas plus que les particuliers.

Ces réflexions font voir ce qu'il y avait d'illusions dangereuses dans certaines vues qui avaient cours au XVIIIe siècle sur le crédit public. Le crédit public, c'était la multiplication des richesses, c'était une mine d'or; les plus sages soutenaient seulement que, simple déplacement de richesse du prêteur à l'Etat, des contribuables au prêteur, l'emprunt ne pouvait pas appauvrir la communauté. L'expérience a révélé les périls que les auteurs n'avaient pas aperçus [12].

Le fait que l'emprunt charge l'avenir, qu'il prolonge et accroît la dépense, porterait à le condamner sévèrement, à en prohiber en principe l'emploi. Mais c'est là une vue trop absolue. Le crédit public est, comme le crédit privé, un instrument dangereux, mais nécessaire. Ce qu'on renoncerait à obtenir par l'emprunt, il faudrait le demander à l'impôt. Or l'emprunt a sur l'impôt, à divers points de vue, des avantages.

D'abord, tandis que l'impôt est toujours prélevé sur la richesse nationale, l'emprunt peut faire appel à la richesse du dehors. La France d'avant la guerre a prêté beaucoup d'argent à des peuples qui avaient besoin de s'équiper, et hâté par là leur développement économique. Aujourd'hui, alors que la richesse française a été fort éprouvée par la guerre, des Anglais, des Américains, des Néerlandais, des Espagnols peuvent souscrire aux emprunts français. Sans doute, cet argent étranger, ce n'est qu'un sursis, puisqu'il faudra le rendre un jour; mais c'est du temps gagné, et le

(11) On trouvera le détail du calcul reproduit dans Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, 8e édition, t. II, liv. II, chap. IV.

(12) L'engoûment d'ailleurs n'était pas universel; on trouvera dans les *Essais* de D. Hume la plus sévère critique des emprunts publics (œuvres de D. Hume, *in* Petite bibliothèque économique).

temps c'est de l'argent. Voilà un service que rend l'emprunt et que l'impôt ne peut pas rendre.

En outre, l'argent que l'emprunt prélève sur la richesse nationale, il le prélève d'une façon bien moins rude que l'impôt. Pour l'homme qui donne son argent l'impôt est un abandon qu'il fait, et l'emprunt est un placement. Le citoyen paie l'impôt sans joie, avec seulement l'austère satisfaction du devoir accompli, tandis qu'il souscrit à l'emprunt avec la pensée réjouissante de faire une bonne affaire. L'impôt ordonne et l'emprunt sollicite; or toutes les fois que cela est possible, il vaut mieux obtenir par la persuasion que par la contrainte. Puisque l'emprunt ne fait que solliciter, il implique moins de trouble et de gêne et de risque pour la production que l'impôt; il ne prend l'argent que là où il y en a de disponible, au lieu que l'impôt en prend partout, même à contre-temps.

Il résulte de là qu'il n'est pas tout à fait exact de dire que l'emprunt charge l'avenir au bénéfice du présent, qu'il est la solution faible tandis que l'impôt est la solution courageuse. Cela est vrai bien souvent, non pas toujours. Si des impôts excessifs arrêtent ou retardent le développement économique, mieux vaut l'emprunt qui louvoie que l'impôt qui s'en va faire buter sur l'obstacle la richesse du pays. Des forces économiques sagement ménagées seront un actif légué à l'avenir et qui lui permettra de supporter sans trop de peine le passif des emprunts.

Le choix à faire entre l'impôt et l'emprunt ne se détermine donc pas par des règles absolues; ce n'est pas une question de barèmes à appliquer. Il y faut une appréciation intelligente des circonstances. Tout ce que peut faire ici la théorie, c'est d'énoncer quelques idées générales.

Le principe le plus général que l'on peut poser, c'est qu'il n'y a que les dépenses exceptionnelles qui puissent légitimer le recours à l'emprunt : toute dépense régulière, permanente, doit être couverte par des recettes ayant le même caractère, recettes tirées de l'impôt ou du domaine. Mais toutes les dépenses exceptionnelles ne sont pas sur le même plan; il y en a qui, au point de vue économique, sont improductives, par exemple les dépenses d'armement et de guerre; il y en a qui sont productives, par exemple les constructions de voies ferrées, de canaux, de ports. Celles-ci légitiment plus complètement que les premières le recours à l'emprunt; elles accroissent la richesse du pays, elles accroissent directement ou indirectement les ressources budgétaires; à côté des charges de l'emprunt elles créent des ressources supplémentaires qui permettent d'y faire face. L'emprunt affecté aux dépenses de cette nature peut être considéré comme une sorte de placement de capital.

La sagesse financière recommande d'avoir recours le plus possible à l'impôt, même pour les dépenses exceptionnelles, afin de ne pas engager l'avenir. Mais le point jusqu'où on peut aller dans la voie de l'impôt dépend des circonstances : du poids des impôts déjà existants, de la richesse du pays, de l'état politique et économique actuel, du temps imparti pour faire la dépense. A une dépense soudaine les impôts ne conviennent guère, parce qu'il faut du temps pour les établir et pour qu'ils atteignent leur plein rendement. De ce point de vue, il apparaît que les dépenses de guerre sont celles qui rendent le plus nécessaire le recours à l'emprunt; la guerre n'attend pas. La quotité du recours à l'emprunt dépend d'ailleurs ici dans la plus large mesure du caractère de la guerre. Une guerre coloniale, ou simplement lointaine, qui ne se déroule pas sur le territoire national, qui ne prend qu'un petit nombre d'hommes, qui n'arrête pas la production et le commerce du pays, peut se soutenir autant et plus par l'impôt que par l'emprunt. Dans une guerre qui jette aux armées toute la population mâle valide, où le pays engage son honneur, son indépendance, son intégrité territoriale, il n'y a plus que l'emprunt qui puisse fournir les ressources nécessaires; l'impôt non seulement ne donnerait pas un supplément de ressources suffisant, mais parfois le produit en reste même au-dessous de ce qu'il est en temps normal [13].

Il est donc impossible de poser des règles précises en ce qui concerne les proportions respectives de l'impôt et de l'emprunt dans les recettes publiques. Ce sont là des problèmes pratiques dont la solution varie avec les circonstances et où les considérations théoriques ne peuvent que fournir une direction générale. Mais en fait il n'est pas douteux que, dans presque tous les pays, les dettes publiques sont bien plus grosses qu'elles ne le seraient si elles avaient été constituées selon les principes d'une saine ges-

(13) Sur les procédés financiers employés dans la guerre de 1914, on consultera la collection de la *Revue de science et de législation financières* qui contient de nombreuses études sur la question, notamment un article du professeur Seligman : *Le coût de la guerre et la manière dont on y a pourvu* (1919). Nous avons publié, dans la Collection de la Dotation Carnegie (*Histoire économique et sociale de la guerre mondiale*), un volume : *Les finances de guerre de la France* (1926), où la question est étudiée en ce qui concerne notre pays.

tion financière; elles sont le produit, non des principes, mais des nécessités, et dans bien des cas des fautes et des erreurs. La dette de chaque Etat est un résumé de son histoire : travaux publics, productifs ou non, guerres de conquête ou de défense, expéditions coloniales, troubles politiques, déficits budgétaires, tout cela est inscrit dans la dette; beaucoup de tout cela aurait pu et dû être payé par l'impôt; rares sont les Etats qui n'ont pas à se reprocher des dettes en réalité évitables. Les nations modernes, presque toutes, traînent comme un poids mort des charges financières que les générations passées auraient dû acquitter.

SECTION V

DE LA DIFFICULTÉ DES COMPARAISONS INTERNATIONALES EN MATIÈRE DE FINANCES

Il est utile de comparer entre elles les charges fiscales et les dettes publiques des nations. Ce sont des éléments importants de leur situation économique et politique, et l'on cherche avec raison à se faire là-dessus des idées nettes. Mais ces comparaisons si utiles offrent d'assez grandes difficultés dont il n'est pas sans intérêt de prendre une vue sommaire, afin d'être mis en garde contre des illusions ou des erreurs.

Que l'on veuille comparer des charges fiscales ou des dettes publiques, la première opération à faire est évidemment d'établir le montant, en chiffres absolus, des unes ou des autres. Il peut déjà y avoir à cela quelques difficultés. Par exemple, pour ce qui est des impôts, il y a, à côté des impôts perçus au profit de l'Etat, ceux qui le sont au profit des autorités locales, telles que les communes ou les départements; ces impôts locaux sont d'importance très différente selon les pays, et dans un même pays ils sont souvent répartis d'une façon très inégale, certaines communes étant fort obérées et d'autres peu; on ne peut les envisager qu'à l'état de moyennes. S'il s'agit d'un Etat à forme fédérale, il y a trois sortes d'impôts dont il faut tenir compte : les impôts qui vont à l'autorité fédérale, ceux qui vont aux Etats particuliers, ou, dans les pays comme la Suisse, aux cantons, ceux qui vont aux autorités locales; cela fait une assez grande complication. D'autre part, il y a des perceptions qui ne sont des impôts que pour partie : c'est le cas des recettes des monopoles industriels, tabacs, allumettes, alcool, postes et télégraphes. La recette ici est, pour partie un prix de vente, pour partie un impôt; la ventilation est délicate à faire.

Cette première opération fait apparaître des chiffres absolus qui, tels quels, ne sont pas utilement comparables entre eux. Il faut ensuite introduire l'élément population, et on obtient alors les chiffres calculés par tête d'habitant : tant d'impôts par tête, ou tant de dette publique par tête. La comparaison des chiffres obtenus montre qu'il y a d'un pays à l'autre des différences considérables. Des données publiées par l'Administration française en 1909 (14) et concernant neuf pays faisaient ressortir des différences qui atteignaient la proportion de 1 à 4,5, en ce qui concerne le montant des charges fiscales par tête d'habitant. Mais la comparaison par tête est bien imparfaite encore, et il y a d'autres éléments que le chiffre de la population à introduire dans le calcul.

En premier lieu, le calcul par tête est une approximation assez grossière qui ne tient pas compte de la composition de la population par sexes et par âges, et cette composition est loin d'être toujours la même (cf. t. I, liv. I, chap. v). En réalité, ce n'est pas toute la population qui paie l'impôt et supporte la dette, mais seulement la population adulte, en âge de travailler ou de posséder.

En second lieu, la capacité de payer l'impôt, par conséquent le poids des charges fiscales et des dettes publiques, ne dépend pas seulement du chiffre de la population en âge de posséder ou de travailler, mais aussi de l'importance des possessions réalisées et du rendement du travail effectué, c'est-à-dire de la richesse du pays. Un même poids absolu, par tête, de charges fiscales ou de dettes publiques est léger pour un peuple riche, lourd pour un peuple pauvre.

En troisième lieu, doit aussi entrer en compte la manière dont

(14) *Bulletin de statistique et de législation comparée*, t. LXV. Les pays étudiés sont la France, l'Angleterre, l'Italie, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Suisse, la Russie, les Etats-Unis d'Amérique, le Japon. Voici le tableau récapitulatif :

		Montant des charges fiscales par tête d'habitant.
France (1906)	Fr.	100 62
Angleterre (1906-07)		115 79
Italie (1906-07)		60 60
Allemagne (1907)		60 23
Autriche-Hongrie (1906)		51 30
Suisse (1907)		85 »
Russie (1908)		25 67
Etats-Unis d'Amérique (1906-07)		100 29
Japon (1906)		25 41

l'impôt est réparti. Un impôt mal réparti, pour un même rendement, est plus gênant pour la production et plus incommode pour le contribuable, par conséquent plus lourd à porter, qu'un impôt bien réparti. Cela, d'ailleurs, est difficile à apprécier dans les comparaisons internationales.

En quatrième lieu, l'étendue, la nature et la qualité des services assumés et accomplis par l'Etat sont à considérer. L'Etat reçoit du contribuable l'impôt; il le lui rend en services publics de toute sorte; ce que l'Etat rend en services publics diffère beaucoup d'un pays à un autre, en quantité et en qualité. A paiement égal, le contribuable peut être bien ou mal servi; s'il n'en a pas, comme on dit familièrement, pour son argent, l'impôt lui paraît plus lourd, et il l'est en réalité.

Pour ce qui est en particulier de la comparaison des dettes publiques, on a soutenu qu'il convenait, pour en apprécier la charge, de considérer, à côté du passif de l'Etat, son actif. L'Etat a un domaine public et un domaine privé, des édifices, des routes, des ports, des chemins de fer, des propriétés agricoles, minières, industrielles. On peut dresser le bilan de l'Etat et retrancher de la dette publique l'actif que l'Etat possède. On aurait ainsi une base de comparaison des dettes publiques entre elles très différente de celle que fournissent les dettes brutes, actif non déduit. Il se peut même que certains pays aient une dette négative, si l'actif de l'Etat dépasse son passif. Mais il ne semble pas que ce soit là une bonne méthode. Outre que l'actif de l'Etat est, au moins, dans certains de ses éléments, d'une appréciation malaisée, ce qui répond de la dette, ce qui en fait la sécurité pour les porteurs de titres et ce qui permet d'en apprécier la charge pour le pays débiteur, c'est la richesse tout entière de celui-ci; l'actif de l'Etat n'est qu'une part de cette richesse, et il n'y a pas de bonne raison de le considérer séparément.

Par contre, une chose qui est de grande conséquence pour l'appréciation du fardeau de la dette, c'est son caractère de dette intérieure ou extérieure. Une dette placée à l'extérieur, dont les titres sont dans les mains de porteurs étrangers, est, toutes autres choses égales, plus lourde pour le pays débiteur qu'une dette placée à l'intérieur. Les sommes annuellement dues pour les intérêts ou le remboursement de la dette sont, dans la balance internationale des comptes, un élément de passif, une cause de hausse du change sur l'étranger, éventuellement un risque de détérioration du système monétaire, s'il y a obligation de payer en or, ce que généralement les porteurs étrangers prennent soin

de stipuler. Au point de vue politique aussi, l'emprunt extérieur n'est pas sans danger; il peut, si l'Etat a de la peine à faire régulièrement le service de la dette, entraîner des démarches, des remontrances, une pression des Etats étrangers sur l'Etat débiteur, et même conduire à l'établissement d'un contrôle sur les finances [15].

(15) La question des charges fiscales comparées a pris beaucoup d'importance depuis la guerre. Le Traité de Versailles, dans la partie réservée aux réparations, charge la Commission des réparations d'étudier de temps à autre les ressources et la capacité de paiement de l'Allemagne et de s'assurer que le système fiscal allemand est au moins aussi lourd que celui de l'une quelconque des puissances représentées à la Commission. Cette disposition est devenue lettre morte, mais dans les premières annés qui ont suivi la guerre on la considérait, du moins en France, comme devant être sérieusement appliquée. D'autre part, dans les discussions relatives au règlement des dettes interalliées, le créancier anglais et le créancier américain ont toujours affirmé que le débiteur français ne payait pas d'impôts et que, s'il consentait à le faire dans une mesure raisonnable, il lui serait facile de réparer ses dommages de guerre et de rembourser intégralement ses créanciers. D'où l'intérêt qu'il y avait pour nous à rétablir la vérité. Le mémoire présenté aux membres de la « War debt funding commission » par M. Henry Bérenger, ambassadeur de France à Washington, contient sur ce point des précisions intéressantes. Il y est dit que :

a) En ce qui concerne le rapport des impôts au revenu national, ce rapport est (en 1925) :

En France	28,2 p. 100
En Grande-Bretagne	22,3 p. 100
Aux Etats-Unis	11,7 p. 100

Même en tenant compte des possibilités d'erreurs dans l'appréciation du revenu national français, le rapport des impôts au revenu en France est d'au moins 25 p. 100.

b) En ce qui concerne le revenu brut par tête, la charge fiscale par tête et le revenu par tête après déduction des impôts, le tout évalué en dollars, les chiffres sont les suivants (en 1925) :

	Revenu par tête.	Charges fiscales par tête.	Reste.
	—	—	—
France .... Dollars.	156,6	44,3	112,3
Grande-Bretagne	410	91,2	318,8
Etats-Unis	590	69,5	520,5

CHAPITRE II

L'IMPOT

SECTION I

LA CAPACITÉ CONTRIBUTIVE. PROPORTIONNALITÉ ET PROGRESSION. DÉDUCTION DES DETTES. EXEMPTIONS A LA BASE. CHARGES DE FAMILLE. DISCRIMINATION DES REVENUS. L'IMPÔT PERSONNEL ET L'IMPÔT RÉEL.

L'étude de l'impôt soulève des questions multiples. Nous aborderons d'abord une question qui paraît être surtout du domaine de la théorie, mais dont les solutions qui peuvent lui être données ont cependant des répercussions pratiques très étendues; c'est celle de la détermination des capacités contributives. Sur quelle base et d'après quels principes est fixée la part d'impôt que chaque citoyen doit payer?

L'impôt peut être un impôt de capitation. C'est la conception la plus simple : tant par tête. Mais la capitation ne convient pas à des sociétés compliquées et différenciées comme les nôtres; il n'y a dans les systèmes fiscaux modernes que des vestiges de capitation. On a pu avoir la pensée de chercher la mesure de l'impôt dans la quotité des services rendus par l'Etat à chaque contribuable. Mais nous avons vu que cette quotité était indéterminable et que, d'ailleurs, c'est une notion trop étroite que celle de l'Etat et de l'individu considérés comme des échangistes qui s'efforcent de traiter au plus juste prix. Les hommes vivant en société sont, par la nature des choses, solidaires; la société a des fonctions collectives dont l'Etat est chargé et à quoi l'impôt doit pourvoir; il faut que chacun paie selon ses forces, et c'est ainsi réparti que l'impôt sera, au total, le moins lourd à porter. Mais la répartition selon les forces économiques de chacun est une formule qu'on peut entendre de façons diverses.

L'impôt peut être proportionnel aux ressources des contribuables; dans l'impôt proportionnel, le taux, c'est-à-dire le rapport

de l'impôt à la matière imposable, est invariable, de sorte que le montant de l'impôt varie exactement comme la matière imposable : le taux étant, par exemple, 1 p. 100 du revenu, un revenu de 1.000 paiera 10, un revenu de 10.000 paiera 100, et ainsi de suite. Le principe de la proportionnalité a l'avantage d'être simple et d'exclure l'arbitraire. Les contribuables sont assimilés aux membres d'une société industrielle ou financière, dont chacun contribue aux charges à proportion de son apport.

L'impôt proportionnel est-il une mesure bien exacte de la capacité contributive? Il ne le semble pas; celle-ci croît plus que proportionnellement aux ressources du contribuable. Les premières tranches du revenu ne permettent de satisfaire que les besoins de nécessité, elles ne donnent à l'homme que strictement ce qu'il faut pour vivre; les tranches supplémentaires qui, successivement, s'y ajoutent correspondent à des besoins qui vont perdant de plus en plus le caractère de nécessité et qui représentent le superflu, les consommations de luxe. Employant ici le langage familier aux théoriciens de l'utilité finale, nous dirons que, dans un revenu de 1.000, l'utilité finale de chaque unité de revenu est plus grande que dans un revenu de 10.000. C'est un sacrifice plus lourd de payer 10 d'impôt sur un revenu de 1.000 que 100 sur un revenu de 10.000. C'est sur cette observation que se fonde la théorie de l'impôt progressif. Dans l'impôt progressif, le taux de l'impôt, et non pas seulement son montant, croît avec le montant de la matière imposable. Si un revenu de 1.000 est imposé au taux de 1 p. 100, un revenu de 5.000 le sera, par exemple, au taux de 1,5 p. 100, et un revenu de 10.000 au taux de 2 p. 100; le montant de l'impôt croît donc plus que proportionnellement à la matière imposable. L'impôt progressif tend, dans une certaine mesure, à rendre le sacrifice fiscal relativement égal pour tous les contribuables, tandis que dans le système de l'impôt proportionnel, conformément aux observations précédentes, le sacrifice décroît pour les revenus élevés.

Il y a une autre considération qui vaut en faveur de l'impôt progressif. Dans nos systèmes fiscaux, il y a une multiplicité d'impôts, et quelques-uns, frappant les denrées et marchandises de large consommation, sont moins que proportionnels aux ressources des contribuables; ils pèsent plus lourdement sur la population peu aisée que sur les gens à moyens et à gros revenus. L'impôt progressif a pour fonction de rétablir l'équilibre, de telle sorte que dans l'ensemble le prélèvement fiscal soit proportionnel ou, s'il va au delà de la simple proportionnalité, ne soit guère

plus que proportionnel aux ressources de chacun. C'est là un argument très fort en faveur de l'impôt progressif sur le revenu dans les pays qui font un usage étendu des impôts de consommation.

A côté de cette conception de l'impôt progressif, qui est ce qu'on pourrait appeler purement technique, il y en a une autre dans laquelle l'impôt progressif est envisagé comme un moyen d'agir sur la répartition même des biens. On ne se préoccupe plus seulement d'adapter l'impôt, le mieux possible, aux facultés du contribuable, mais de poursuivre une fin sociale déterminée, de modifier la répartition existante des biens dans le sens d'une plus grande égalité, par le dégrèvement des petits revenus et la surtaxe des gros. Il est clair que l'impôt progressif, s'il est institué en vue de cette fin, comporte des tarifs plus différenciés et, aux échelons supérieurs, plus rigoureux que s'il a seulement pour objet de s'adapter plus étroitement aux facultés contributives. Dans la pratique, les deux façons de concevoir l'impôt progressif se mêlent souvent, et les législateurs ne savent pas toujours clairement quelle est celle qu'ils ont dans l'esprit. Souvent aussi, dans la pratique, il y a une progressivité sans doctrine, qu'il faut prendre comme un pur fait. Ce qui fait, dans les nations modernes, la force et le prestige de l'impôt progressif, c'est moins les conceptions théoriques sur quoi on peut le fonder que le caractère démocratique des Etats modernes; la majorité des citoyens, formée par les gens à petits revenus, s'efforce de rejeter le poids de l'impôt sur la minorité aisée ou riche.

Cela crée ce risque des surenchères qui est un des inconvénients de l'impôt progressif. Un autre inconvénient est le caractère arbitraire du taux. Dans les systèmes d'impôt proportionnel, étant donnés, d'une part, la somme que l'Etat veut obtenir, et, d'autre part, le montant de la matière imposable, le taux de l'impôt se trouve déterminé; en outre, le taux étant uniforme, les petits revenus garantissent les gros contre les entreprises trop pressantes du fisc. Dans les systèmes d'impôt progressif, le groupement des contribuables par catégories de grandeur de la matière imposable, et la détermination du taux pour chaque tranche de revenu ou de capital, peuvent se faire de bien des facons, et il n'y a pas de principe directeur; les gros revenus, isolés dans leur catégorie, attirent les regards et les convoitises de l'Etat. Une autre critique encore qu'on a faite à l'impôt progressif, mais qui a moins de force que les deux autres, c'est qu'il conduit logiquement à la confiscation, à partir d'un certain montant de revenu

ou de fortune. Il est clair que, la progression étant supposée ininterrompue, il y aurait un moment où l'impôt serait égal à la matière imposable. Mais, en fait, dans tous les systèmes existants, la progression est, par divers procédés, atténuée de telle sorte qu'elle reste en deçà de ce résultat. La logique d'un principe et son application sont deux choses distinctes.

En résumé, l'impôt progressif s'adapte à la capacité contributive d'une façon plus souple et plus sûre que l'impôt proportionnel, mais il est d'un maniement délicat et donne l'occasion de dangereuses surenchères.

La pratique fiscale nous offre d'assez nombreux exemples d'impôts qui sont qualifiés, non pas de progressifs, mais de dégressifs: ceux-ci sont des diminutifs des premiers. Dans l'impôt dégressif, le point de départ est un taux uniforme applicable à la masse de la matière imposable; dans ce taux uniforme on pratique des brèches, de façon à dégrever certaines catégories de petits contribuables. Le taux de l'impôt étant par exemple de 4 p. 100, on le réduira à 3 p. 100 pour les revenus compris entre 3.000 et 5.000, à 2 p. 100 pour les revenus compris entre 1.500 et 3.000, et les revenus inférieurs à 1.500 ne paieront rien. Mais, pour peu que les brèches faites dans le taux originaire soient nombreuses et importantes, il devient difficile de distinguer l'impôt dégressif de l'impôt progressif. Souvent, selon l'expression de notre collègue Allix « l'impôt dégressif est l'impôt progressif regardé à l'envers ». On regarde les choses du haut de la pente au lieu de les regarder du bas, de sorte qu'on voit le taux s'abaisser au lieu de le voir s'élever.

L'impôt progressif tend à adapter les charges fiscales à la capacité contributive, mais la considération de cette capacité, si on veut la mesurer avec précision, introduit dans l'impôt d'autres complications encore que la progression.

Tout d'abord, la modicité des ressources du contribuable justifie des ménagements, l'exemption partielle ou même dans certains cas totale, ce qu'on a pris l'habitude d'appeler l'exemption à la base. En fait, il n'y a guère d'impôts directs frappant le revenu ou le capital dans leur ensemble qui ne comportent des exemptions de cette sorte, en faveur des revenus ou capitaux inférieurs à un certain chiffre. La justification généralement présentée de ces exemptions à la base, surtout lorsqu'il s'agit du revenu, est que les très petits revenus ne représentent que le strict nécessaire et qu'il ne convient pas que, sur ce nécessaire,

l'impôt prélève rien. Cette considération n'est pas cependant décisive, car l'Etat étant lui-même une chose nécessaire, l'impôt qui fait subsister l'Etat doit être compté parmi les dépenses qui sont pour chacun de stricte nécessité. Mais, outre que ce raisonnement, appliqué à de pauvres gens, aboutit à des conséquences bien rigoureuses, il y a d'autres considérations à faire valoir à l'appui du système d'exemptions à la base. Les très petites cotes d'impôt sont malaisément recouvrables et donnent lieu à une proportion de frais très élevée. Exempter des impôts directs les très petits revenus, ce n'est pas les soustraire à tout impôt, car il y a dans nos systèmes fiscaux des impôts qui n'épargnent personne; ce sont les impôts de consommation. Ce qu'il convient seulement d'affirmer, c'est la nécessité de ne pas fixer trop haut la limite d'exemption, de ne pas soustraire à l'impôt direct une foule de gens qui peuvent et qui doivent payer; le principe du paiement par tous, sauf par les indigents, d'un impôt direct doit être maintenu surtout dans les pays de suffrage universel; le citoyen qui vote doit aussi payer et savoir qu'il paie.

Il y a lieu, d'autre part, de faire la distinction du revenu brut et du revenu net, ou, si c'est le capital qui est la matière imposable, du capital brut et du capital net. Dans beaucoup de patrimoines, à côté de l'actif il y a un passif, et il est clair qu'il n'y a de matière réellement imposable que l'actif, passif déduit. Mais la déduction des dettes soulève de nombreuses difficultés pratiques.

En troisième lieu, les charges de famille doivent être prises en considération. Un même revenu n'est pas une matière imposable identique entre les mains d'un homme isolé, veuf, divorcé ou célibataire, d'un ménage sans enfants ou d'un ménage avec enfants. Le revenu qui fait vivre plusieurs personnes doit être, à chiffre égal, moins taxé que celui qu'une seule personne peut dépenser intégralement pour elle. Ce n'est pas seulement du nombre des enfants qu'il y a lieu de tenir compte, mais aussi des autres personnes à la charge du contribuable, notamment les ascendants.

La capacité contributive est enfin en relation avec l'origine du revenu. Le revenu peut provenir du travail, du capital, ou de l'un et l'autre à la fois, ce qui est le cas du revenu de l'entrepreneur. Il est légitime que le revenu provenant du capital soit taxé plus haut que celui provenant du travail. Le revenu du capital n'est pas lié à l'activité personnelle du bénéficiaire; il dure dans la maladie, dans la vieillesse; il survit au bénéficiaire. Le revenu du travail est exposé à tous les risques qui peuvent menacer l'activité

professionnelle, et périt dès que cette activité cesse; il est donc moins complètement disponible que le revenu du capital; le bénéficiaire d'un revenu de travail doit, selon les règles d'une saine gestion, pratiquer sur ce revenu une épargne plus ample que sur un revenu de capital, en considération des risques. Tout cela justifie une différence dans le taux de l'impôt; c'est ce qu'on appelle la discrimination des revenus. Toutefois, cette discrimination des revenus d'après leur source est une idée qui ne se soutient qu'à la condition qu'on ne cherche pas à en tirer des conséquences excessives. A en croire certains auteurs, presque tout le poids du système fiscal devrait tomber sur « la richesse acquise », c'est-à-dire les revenus du capital. Ce n'est là qu'une formule bonne pour programmes électoraux et qui, théoriquement, n'est pas défendable. Les 8.000 ou 10.000 francs de rente du petit bourgeois, bien que « richesse acquise », ne sont qu'une médiocre matière imposable à côté des millions ou des centaines de mille francs de gain professionnel du médecin ou de l'avocat sans capital.

Tous ces caractères donnés à l'impôt, la progression, la déduction du passif, la considération des charges de famille, l'exemption à la base, la discrimination des revenus, tendent à l'adaptation aussi exacte que possible de la charge fiscale à la capacité contributive. L'impôt ainsi aménagé est fait à la mesure du contribuable; il est, autant que cela est possible et raisonnable, individualisé; c'est l'impôt personnel. L'impôt est, par contre, appelé réel quand il fait abstraction des éléments servant à différencier les contribuables et ne s'attache qu'aux caractères objectifs de la matière imposable. Un exemple typique de l'impôt réel, c'est l'impôt sur les coupons des valeurs mobilières; le coupon d'une obligation de chemins de fer, en France, paie l'impôt sans considération aucune de la personne du possesseur; il paie autant s'il est présenté par un petit épargnant que par un important capitaliste. Comme on l'a dit, c'est la chose qui paie plutôt que la personne. Assurément, l'impôt réel serre de beaucoup moins près que l'impôt personnel la situation contributive vraie des citoyens; il ignore volontairement cette situation et ne veut connaître que les choses; il traite par conséquent de façon identique des situations contributives qu'il y aurait bien des raisons de distinguer les unes des autres. Mais il a un grand mérite, qui est d'exclure l'arbitraire; ce qu'il a, par sa structure même, d'impersonnel, couvre le contribuable d'une sorte d'anonymat, et cela est une garantie contre les excès de la fiscalité.

L'impôt ne peut être complètement aménagé en impôt personnel que si le fisc a devant lui la situation d'ensemble du contribuable, s'il a, comme matière imposable, le revenu global ou la fortune globale. La question de l'impôt personnel est par là reliée à une autre, celle de l'évaluation des revenus et des fortunes par le fisc; cette évaluation ne peut être faite avec quelque exactitude que par le moyen d'obligations sévères imposées au contribuable (déclaration) et de droits étendus donnés au fisc (contrôle, pénalités). La répugnance à accepter ces procédés rigoureux est pour beaucoup dans la résistance que rencontre l'impôt personnel. Il n'y a aucun doute que l'impôt personnel est d'une technique plus raffinée et plus scientifique que l'impôt réel; mais il supprime les garanties que celui-ci, par son anonymat, donne au contribuable. Cela explique que, dans les pays comme la France où il y a entre l'Etat et les contribuables de traditionnelles relations de méfiance et où les pouvoirs publics ont moins de force qu'ailleurs pour lutter contre les surenchères, l'impôt personnel soit difficile à acclimater.

En fait d'ailleurs, même dans les pays qui lui ont fait le plus large accueil, l'impôt personnel ne tient pas en général la première place dans les systèmes fiscaux. Il n'y a que quelques impôts directs qui soient des impôts personnels; les autres impôts directs et la masse des impôts indirects sont des impôts réels.

SECTION II

On peut imaginer, en théorie, un impôt unique qui fournirait à l'Etat toutes les ressources dont il a besoin. Mais, pour les raisons qui seront exposées chemin faisant, l'impôt unique est irréalisable. Il y a en tous pays des systèmes d'impôts, des impôts multiples plus ou moins bien coordonnés. Nous avons à examiner les principales classifications et modalités des impôts.

§ 1. — Les impôts sur le revenu et les impôts sur le capital.

Le revenu est la matière imposable par excellence; ce n'est que sur la portion incessamment renouvelée de la richesse privée que l'impôt peut être prélevé périodiquement sans épuiser cette richesse même. Un système fiscal considéré dans son ensemble et comme une chose destinée à durer ne se conçoit pas comme frappant autre chose que le revenu. Mais il y a bien des manières d'atteindre le revenu.

Le revenu peut être atteint dans sa manifestation extérieure qui est la dépense. La dépense n'est pas le revenu; elle peut être plus petite ou plus grande que le revenu, plus grande si le contribuable entame son capital, plus petite s'il transforme en capital une partie de son revenu. Comme les placements et les acquisitions de capitaux sont eux-mêmes des occasions d'impôts que le fisc est loin de négliger, tous les emplois du revenu, dépenses proprement dites ou placements, peuvent se trouver atteints par l'impôt; les atteindre est l'office des impôts sur la consommation et la circulation qui seront étudiés dans le paragraphe 2.

Le revenu peut aussi être atteint en lui-même, directement, et ici encore il y a place pour diverses modalités.

L'impôt sur le revenu peut être assis sur l'ensemble des revenus du contribuable, sur son revenu global, ou bien il peut l'être sur des catégories ou cédules déterminées de revenus : par exemple l'impôt sur le revenu des terres, sur le revenu des maisons, sur le revenu professionnel, sur le revenu des valeurs mobilières. L'impôt sur le revenu global et l'impôt par catégories ou cédules peuvent ou bien s'exclure ou bien se combiner. Dans le système fiscal français, il y a des impôts cédulaires sur les diverses catégories de revenus, et à ces impôts cédulaires est superposé l'impôt sur le revenu global. En Angleterre, pendant longtemps, il n'y a eu que des impôts cédulaires; il y a maintenant, comme en France, bien que dans des conditions assez différentes, une supertaxe sur l'ensemble du revenu qui s'y ajoute.

Asseoir l'impôt sur le revenu global, ou sur les catégories séparées de revenus, c'est le moyen le plus naturel et le plus simple, semble-t-il, de faire contribuer les citoyens aux dépenses de l'Etat. Pourquoi ne pas ramener toute la complication des systèmes fiscaux à la simplicité d'un impôt unique sur le revenu? L'Etat demanderait à chaque citoyen une fraction de son revenu, déterminée par les besoins financiers des services publics : le dixième le cinquième, le quart, le tiers, la moitié. Ça a été la conception physiocratique de l'impôt; l'école physiocratique demandait l'établissement d'un impôt unique, avec ce caractère remarquable que l'impôt unique n'aurait pas été assis sur l'ensemble des revenus de toute sorte, mais seulement sur le revenu foncier; caractère qui se rattache aux conceptions économiques générales de l'école. L'impôt unique sur le revenu, non seulement le revenu foncier, mais l'ensemble des revenus, est irréalisable pour diverses raisons. Avec ses grands besoins d'argent, l'Etat prélève une portion importante du revenu des citoyens. S'il la prélevait au moyen

d'un seul impôt, qu'il faudrait payer à des échéances fixes, le fardeau paraîtrait accablant; avec un système d'impôts multiples, le contribuable paie autant, et même plus, sans avoir la sensation aussi directe et brutale de ce qu'il paie. Il y a, contre l'impôt unique, une autre considération qui se tire de ce qu'il serait impossible, avec un seul impôt, de saisir toute la matière imposable. L'impôt direct sur le revenu est, aux points de vue technique et politique, d'une application difficile aux petits revenus; en outre, les procédés de constatation des revenus sont imparfaits et ne peuvent pas ne pas l'être. Il suit de là que, soit en droit, soit en fait, une partie importante de la matière imposable échapperait à l'impôt unique, et que les revenus qui seraient frappés le seraient d'une façon très inégale. L'Etat en éprouverait un grand dommage, et le sentiment de la justice n'y trouverait pas son compte.

Que l'impôt frappe l'ensemble du revenu ou qu'il soit établi par cédules, le revenu, en tant que matière imposable, peut être compris de plusieurs façons. Ce peut être le revenu net réel, charges et dettes déduites, et d'ailleurs il y a place pour divers systèmes de déduction; le revenu net réel est certainement la conception la plus affinée du revenu matière imposable, mais c'est aussi la plus difficile à réaliser. Le revenu imposable peut être simplement un revenu moyen et un revenu impersonnel, c'est-à-dire non pas le revenu que telle personne obtient réellement telle année, mais celui que telle profession, tel domaine rural, telle maison de rapport, doit donner normalement dans une certaine période de temps. En France, l'impôt des patentes s'inspirait de cette conception, qui a laissé des traces dans l'impôt sur les bénéfices du commerce et de l'industrie [1], et les impôts fonciers sur la propriété bâtie et non bâtie en sont encore une application. Enfin, au lieu du revenu net réel, individuel ou impersonnel, l'impôt peut se contenter de frapper le produit brut : ainsi fait l'impôt sur le chiffre d'affaires en France; le chiffre d'affaires n'est pas le revenu, il n'en est que la matière première; il est au revenu ce que le bloc de marbre est à la statue. D'ailleurs, les impôts de ce dernier type sont conçus par le législateur comme des impôts de consommation qui, à travers le payeur provisoire qu'est l'industriel ou le commerçant, doivent, par le jeu de l'incidence, atteindre le public acheteur.

(1) Le procédé du forfait, qui était celui de l'ancienne contribution des patentes, a tendu à se développer à nouveau dans notre système d'impôts cédulaires. Toutefois les lois les plus récentes le refoulent de nouveau.

La richesse privée se compose de revenus et de capitaux; le capital est une mauvaise matière imposable, en ce sens qu'un impôt qui prélève, non pas seulement une part du revenu, mais une part du capital même, tend à se détruire lui-même en tarissant sa source. Un impôt sur le capital, ainsi entendu, s'il est systématiquement et périodiquement appliqué, ne peut être qu'un instrument de socialisation, un moyen d'éliminer la propriété privée. Donc l'impôt sur le capital n'est compatible avec le régime juridique dans lequel nous vivons qu'à la condition d'être exceptionnel et non périodique, tout au moins non annuel.

Il y a un impôt de cette sorte sur le capital, qui a été dans divers pays et notamment en France beaucoup aggravé depuis les dernières années du xixe siècle et duquel on cherche à tirer des rendements de plus en plus grands : c'est l'impôt sur les successions. En France, dans le dernier état des choses, il est perçu sur les mutations par décès, d'une part un impôt sur chacune des parts successorales, d'autre part un impôt sur le capital net global de la succession dans toute succession où le défunt ne laisse pas au moins quatre enfants vivants ou représentés. Ces deux impôts sont progressifs et, en outre, ils varient : le premier, en sens inverse du nombre des enfants vivants ou représentés au-dessous de quatre; le second, en sens inverse du degré de parenté. On obtient ainsi, dans les cas les plus favorables pour le fisc, c'est-à-dire une grosse succession, pas d'enfants vivants ou représentés, dévolution à un parent au delà du 4e degré, des taux d'impôt qui ont pu, à certains moments, aller jusqu'à prélever 80 p. 100 du capital; même dévolue aux enfants, une succession importante paie une somme qui représente plus que le revenu d'une année, qui se prend donc nécessairement sur le capital.

L'émolument recueilli par l'héritier est certainement une bonne matière imposable. Il y a une transmission de biens, protégée par la loi et dont la puissance publique impose le respect aux tiers. L'héritier s'enrichit, non pas sans cause sans doute, mais sans effort, et recueille une richesse créée par d'autres. L'occasion est bonne pour le fisc d'intervenir. Mais des taux excessifs sont un péril sérieux : ils désagrègent des éléments de richesse dont l'assemblage a une valeur sociale que, dispersés, ils ne gardent pas; en ligne directe, et même à des degrés rapprochés de parenté collatérale (entre frères, entre oncle et neveu), ils risquent d'ébranler l'armature économique de la famille et l'idée même de propriété; ils sont enfin une espèce de provocation à la fraude. Il faut prendre garde qu'il y a des limites au delà desquelles et l'accrois-

sement du taux affaiblit plutôt qu'il n'augmente le rendement, et l'augmentation même du rendement, si on l'obtient encore, ne compense pas la somme des dommages sociaux causés par l'impôt. Les impôts sur les successions, en France, en sont arrivés à ce point; par leur exagération ils sont un péril social. La sorte d'acharnement que le législateur français met à surtaxer les successions est une des formes caractéristiques de la phobie que détermine chez lui la « richesse acquise ». Au cours de la discussion du budget de 1926, la proposition a été faite d'instituer l'Etat héritier pour une part; le Parlement n'a pas, quant à présent, accueilli cette conception (2).

Les énormes charges financières nées de la guerre ont mis sur le plan de l'actualité une conception financière qui avait déjà été formulée auparavant : celle du prélèvement sur le capital ou, comme on l'a dit quelquefois, de la conscription du capital. L'Etat prélève une fraction des patrimoines privés, afin d'amortir une partie ou la totalité de la dette publique; il ne se borne pas à demander aux citoyens l'apport annuel d'une partie de leurs revenus, il leur demande l'abandon d'une partie de leur avoir en capital.

Le prélèvement sur le capital peut être conçu comme impôt réel ou comme impôt personnel. Dans le premier cas, il consiste à prélever une fraction des diverses catégories de biens, 10 p. 100, 20 p. 100, etc., sans que le capitaliste ait individuellement à déclarer l'ensemble de ses biens. Dans le second cas, il est institué une sorte de cadastre des fortunes; chaque capitaliste doit déclarer l'ensemble de ses biens, et c'est sur cet ensemble qu'il est taxé; le prélèvement est alors fait selon un taux progressif, tandis que, s'il est conçu sur le mode réel, le taux en est nécessairement proportionnel. En fait, dans les deux cas, il y a un système d'exemptions et d'abattements à la base et, plus les idées démocratiques sont en faveur dans le pays, plus ces abattements et ces

(2) Sur l'évolution des impôts successoraux en France, on peut consulter : Pannetier, *Les successions et le fisc* (thèse Paris, 1919) et Coutot, *L'aggravation des impôts sur les successions; ses conséquences financières, économiques et sociales* (thèse Paris, 1925). Le législateur a fini par comprendre lui-même l'absurdité des règles qu'il avait posées. La loi du 25 juin 1920 avait institué un plafond que les droits de succession ne pouvaient pas dépasser : c'était 80 p. 100 de la part nette dévolue à l'héritier. La loi du 3 août 1926 a abaissé le plafond et en a fait plusieurs, selon les catégories d'héritiers . le total des droits ne peut plus excéder 40 p. 100 pour la catégorie la moins favorisée, ni 25 p. 100 pour celle qui l'est le plus.

exemptions sont larges, de façon à ne faire peser la charge du prélèvement que sur une minorité parmi les possédants.

Le prélèvement sur le capital, c'est une expression qui fait image, mais qui représente assez mal la réalité. Le prélèvement sur le capital ne mérite son nom qu'à l'égard des capitalistes qui détiennent des titres de la dette publique; l'Etat les force à restituer 10 p. 100, 20 p. 100, etc., de ces titres. Pour les autres, il se résout nécessairement en un impôt sur le revenu. En effet, il ne faut pas se représenter le capital privé comme une sorte de gâteau que l'on découperait en tranches, et dont l'Etat pourrait demander autant de tranches qu'il aurait besoin d'en avoir. Le capital n'est pas un amas de moyens de paiements; il est formé de biens de toute sorte, mobiliers et immobiliers, des maisons, des usines, des terres, des machines, des stocks de marchandises, du bétail. Les particuliers, si l'Etat leur demande 20 p. 100 ou 25 p. 100 de leur patrimoine, ne pourraient faire les paiements requis qu'en vendant une part des biens qu'ils possèdent. Mais, si tout le monde désire vendre à la fois, il n'y a plus d'acheteurs et la vente est impossible. L'Etat peut sans doute réclamer ou accepter des biens en nature; il deviendra ainsi propriétaire ou copropriétaire de maisons, d'usines, de terres, de machines, etc., ou bien de valeurs mobilières qui en sont la représentation. Mais l'Etat ne peut pas payer ses propres créanciers avec des biens en nature; s'il veut vendre, c'est la même difficulté que tout à l'heure; s'il garde les biens, il n'en peut toucher que les revenus annuels; les choses se passent exactement comme si, au lieu de demander aux contribuables une part de leur capital, il leur avait demandé une part de leur revenu qui lui serait versée d'année en année; la différence est que, vraisemblablement, les biens seraient mieux administrés et plus productifs entre les mains des particuliers que dans celles de l'Etat.

Il n'y a qu'une part des capitaux privés qui puisse faire l'objet d'un véritable prélèvement et apporter à l'Etat un soulagement financier immédiat : c'est celle qui consiste en titres émis par l'Etat, titres de rente, bons du Trésor, ou en billets émis par une banque dont l'Etat est débiteur. Un prélèvement sur le capital est une manière de faire rendre par les particuliers, gratuitement, les titres des emprunts qu'ils ont souscrits et les billets de banque qu'ils ont dans leur portefeuille; l'Etat détruit les papiers à mesure qu'on les lui restitue, et il efface ainsi tout ou partie de la dette que les nécessités nationales l'avaient forcé à contracter. L'opération se ramène donc à une répudiation de la dette, opé-

ration qui, en théorie, peut se défendre, dont on peut soutenir qu'elle est le seul moyen de liquider les charges d'une guerre terrible, mais qu'il faut avoir la franchise de voir et de qualifier telle qu'elle est. Dans la mesure où il n'est pas cela, le prélèvement sur le capital n'est et ne peut être qu'un impôt exceptionnel, supplémentaire et temporaire, non pas sur le capital même, mais sur le revenu du capital; il l'est par la force des choses, parce que le revenu annuel est la seule réalité économique sur quoi l'impôt peut être perçu.

Le prélèvement sur le capital a été, dans les années qui ont suivi la guerre, appliqué dans divers pays. En aucun cas, il n'a produit l'effet massif de relèvement financier que ses promoteurs en espéraient. Dans quelques-uns des pays qui l'ont expérimenté, il a été emporté par la débâcle monétaire, et non seulement il ne l'a pas empêchée, mais il semble même qu'il ait contribué à la précipiter : c'est le cas de l'Allemagne et de l'Autriche. Dans les pays où l'expérience a été le moins défavorable, le soi-disant prélèvement est devenu un supplément de l'impôt sur le revenu : tel a été le cas en Italie. Le plus grave inconvénient de cet instrument fiscal, c'est qu'il est brandi, comme une arme, contre les détenteurs du capital et que, appliqué ou même simplement proposé, il tend à propager parmi eux un état d'esprit extrêmement défavorable à la restauration monétaire et financière. En outre, le prélèvement sur le capital soulève de graves difficultés techniques (3).

(3) Le prélèvement sur le capital a fait, dans ces dernières années, l'objet de nombreuses études. On consultera notamment : Just Haristoy, *Finances d'après guerre et conscription des fortunes* (1918); Jèze, *L'impôt sur le capital comme moyen de liquider les charges financières de la guerre*, in *Revue de science et de législation financières*, 1919 et 1920. Ce dernier auteur est revenu sur la question, dans une étude publiée en 1925 par la même revue : *Ressources financières pour le remboursement de la dette*. M. Haristoy et M. Jèze sont, en principe, favorables au prélèvement. En sens contraire, on pourra consulter : Allix, *Contre le prélèvement sur le capital* (*Rev. pol. et parl.*, 1920); Germain-Martin, *Les finances publiques de la France et la fortune privée*, 1925; Chlepner, *Le prélèvement sur le capital dans la théorie et la pratique*, 1925. Nous avons, de notre côté, fait sur cette question une communication à la Société d'Economie politique (*Bulletin de la Société*, 1924) et écrit deux articles dans la *Revue de Paris* (nos des 15 décembre 1924 et 15 septembre 1926). La revue anglaise *The economic journal* a publié, en 1918 et 1919, de nombreux articles sur le *capital levy;* en Angleterre, après études et discussions, le *capital levy* a été écarté : voir, sur ce point, l'étude de notre collègue Jèze, *Le rejet de l'impôt extraordinaire sur le capital en Angleterre* (*Rev. de science et de législ. financ.*, 1920). En France, plusieurs propositions d'impôt extraordinaire sur le capital ont été déposées au Parlement, notamment par le groupe socialiste de la Chambre (Chambre, session de 1920, doc. n° 535; session de 1925, doc. n° 1529).

L'impôt sur le capital, entendu comme impôt qui prend une fraction du capital même, ne peut avoir que des applications restreintes et exceptionnelles. Mais il peut être entendu d'une autre façon : on peut l'entendre comme un impôt qui, ayant pour objet de frapper le revenu du contribuable, puisque le revenu est la seule matière imposable normale, est cependant assis sur le capital. Le capital n'est pas considéré alors comme la matière sur laquelle l'impôt doit être prélevé; il n'est qu'une base de calcul; l'impôt, calculé sur la base du capital, est payé sur le revenu. L'impôt sur le capital, ainsi compris, peut remplir diverses fonctions fiscales :

a) Il sert à atteindre des formes de richesse qui ne donnent aucun revenu en monnaie : collections d'art, mobiliers, parcs et jardins d'agrément, terrains à bâtir. Mais ce n'est pas là une fonction bien importante.

b) Le rapport du revenu au capital varie selon les placements, et l'on a soutenu qu'il est équitable de frapper le revenu sur la base de la valeur en capital plutôt que d'asseoir l'impôt sur le montant du revenu lui-même. Voici, par exemple, deux valeurs mobilières dont le cours coté est le même, disons 500 francs: l'une donne un revenu de 25 francs, soit 5 p. 100, et l'autre un revenu de 35 francs, soit 7 p. 100. La seconde est probablement d'une qualité moins sûre que la première, et l'impôt, calculé sur le revenu, frappe ce qui, dans ce revenu élevé, n'est que la compensation du risque couru; l'impôt calculé sur la base du capital évite cela.

c) L'impôt sur le capital, superposé à l'impôt sur le revenu, est un moyen de réaliser la discrimination des revenus. Les revenus du travail ne paient que l'impôt sur le revenu; les revenus du capital paient en outre l'impôt sur le capital.

De même que l'on a pensé parfois à un impôt unique sur le revenu, il s'est trouvé des auteurs pour proposer l'impôt unique sur le capital. L'impôt unique sur le capital se heurte aux mêmes objections que l'impôt unique sur le revenu, aggravées par le fait que la base de l'impôt serait bien plus étroite. Il y a, en outre, une objection qui lui est propre; elle se tire de l'injustice qu'il y aurait à ne frapper que les revenus provenant du capital et à exempter de toute contribution aux charges publiques ceux que donne l'exercice d'une activité professionnelle.

Les impôts sur le revenu et sur le capital peuvent être conçus comme assis sur le revenu ou sur le capital tel qu'il se trouve

au moment de l'imposition, sans tenir compte de ce qu'il était auparavant : un revenu de 100.000 francs, perçu en 1926, paiera l'impôt institué pour 1926 sur les revenus de cette grandeur. Mais il est possible aussi d'introduire une autre idée, tirée des variations du revenu ou du capital dans le temps. Un revenu, qui était de 25.000 en 1920, s'est élevé à 100.000 en 1926; un capital, entre ces deux dates, a passé de 1 million à 2 millions. La situation économique du contribuable s'est améliorée; il bénéficie d'une plus-value. On peut concevoir que la plus-value soit taxée séparément et comme telle, de sorte qu'un revenu ou un capital ayant passé, en un temps *n*, de 1 à 2 ou à 3, paierait plus que le revenu ou le capital qui était déjà de 2 ou de 3 dès le début de la période considérée.

Les impôts sur les successions peuvent être considérés, dans un certain sens, comme des impôts sur la plus-value acquise à l'héritier; mais d'autres éléments aussi entrent dans ces impôts sur les successions. Une loi anglaise de 1910 a institué un impôt sur les plus-values foncières; en Allemagne, une loi de 1913 a établi un impôt sur la plus-value de la fortune [1]. La guerre a donné un vif essor aux impôts sur la plus-value; dans les divers pays belligérants des impôts sur les bénéfices de guerre ont été institués. Nulle circonstance plus que la guerre n'était favorable à des impositions sur la plus-value, car à ce qui peut justifier, pour des temps normaux, des impositions de cette sorte se joignaient des raisons de sentiment, faciles à invoquer, contre les enrichissements réalisés parmi l'appauvrissement général, le soulèvement de l'opinion publique contre les « profiteurs de la guerre », et l'existence d'énormes et pressants besoins financiers.

Comme fondement doctrinal des impositions sur la plus-value, il y a sans doute le sentiment d'une bonne occasion à saisir, de l'opportunité de demander un supplément de taxe au contribuable dont la situation vient de s'améliorer. Mais cela est secondaire, et le fondement le plus solide des impôts de cette sorte est dans la nature des plus-values réalisées. Il y a deux sources possibles de plus-value : l'activité personnelle et heureuse du contribuable, son travail, son épargne; puis les circonstances, l'action même du milieu économique. Le propriétaire d'un terrain, dans une ville qui grandit, s'enrichit en dormant. L'impôt sur la plus-value a pour objet

(1) Oualid, *L'imposition des plus-values foncières en Angleterre*, in *Revue de science et de législation financières*, 1910; Vouters, *La couverture financière des dépenses militaires allemandes* (*ibid.*, 1913). L'impôt anglais a complètement échoué.

de rendre à la société une partie de ce qui vient d'elle, de l'enrichissement, sans mérite ni activité propre, qui échoit à quelques-uns par l'effet de circonstances heureuses. C'est une justification incontestablement très solide. Mais, en fait, l'enrichissement « gagné » et celui qui ne l'est pas sont souvent mêlés ensemble, et il n'est pas aisé de discerner la part de chaque élément dans la plus-value globale. Il en résulte qu'en voulant frapper ce qui, dans la plus-value, est l'effet de la conjoncture, on risque de frapper aussi ce qui est l'effet de l'activité propre, de l'épargne, d'une judicieuse conduite des affaires et des placements, et d'enlever de leur énergie à des mobiles d'action qui servent utilement l'intérêt général. En outre, la constatation des plus-values imposables, la séparation de la plus-value accidentelle d'avec la plus-value durable, ne vont pas sans d'assez sérieuses difficultés. Tout cela a retardé jusqu'ici le développement des impositions sur la plus-value.

§ 2. — L'impôt direct et l'impôt indirect. Les impôts sur les échanges, la circulation, la consommation. Les monopoles fiscaux. Mérites et défauts respectifs des impôts directs et des impôts indirects.

L'impôt n'est jamais, en dernière analyse, qu'une part du revenu du contribuable; mais ce revenu peut être atteint par l'impôt, soit directement, soit indirectement. La division des impôts en directs et indirects est la plus générale qui soit en matière fiscale. Il faut d'ailleurs prendre garde que les classifications administratives en cette matière peuvent ne pas coïncider exactement avec la classification économique. Dans le droit fiscal français, l'impôt direct est celui qui est perçu au moyen d'un rôle nominatif, c'est-à-dire d'un état alphabétique des contribuables, par commune, avec l'indication de ce que chacun doit payer. Mais ce critérium est sans valeur économique. Voici la notion économique des deux sortes d'impôts :

L'impôt direct est assis sur ce qu'il y a dans les éléments imposables de durable et de continu; l'impôt indirect est assis sur des faits ou sur des actes, éléments transitoires et jusqu'à un certain point accidentels. De Foville a donné de ces deux notions l'analyse la plus pénétrante dans les termes suivants : « L'impôt direct vise et atteint, chez le contribuable, ceux des éléments imposables qui ont un caractère durable, constant ou du moins continu, comme

l'existence, la possession ou la profession. Exister, posséder, exercer un commerce ou une industrie, voilà chez l'homme les données permanentes que l'administration peut suivre dans leur cours et mettre en coupe réglée, pour ainsi dire, par des impôts nominatifs ou périodiques. Les impôts indirects, au contraire, portent, non pas sur des qualités ou des possessions, mais sur des faits particuliers, sur des actes intermittents. En un mot, le verbe « faire » appelle l'impôt indirect, le verbe « être » ou « avoir » appelle l'impôt direct » (5).

Les impôts sur le revenu, dont nous avons parlé au paragraphe précédent, soit assis sur le revenu global, soit assis sur des catégories ou cédules de revenus, sont des impôts directs; impôts directs aussi les impôts sur le capital, à moins qu'ils ne soient perçus à l'occasion d'une mutation de propriété, comme le sont les droits de succession. Les impôts perçus sur les mutations de propriété ou de jouissance, les impôts sur les transports, les droits de douane, les impôts sur les boissons, le sucre, le sel, les droits d'octroi sont des impôts indirects.

Les faits qui sont l'occasion et la base de l'impôt indirect peuvent être rangés en trois catégories : faits de circulation juridique (échange); faits de circulation matérielle (transports); faits de consommation.

A. Les impôts sur la circulation juridique sont tous ceux qui frappent la richesse, en revenu ou en capital, à l'occasion des actes juridiques dont elle est l'objet. Le rôle de l'échange dans la vie économique moderne a donné une grande importance à cette catégorie d'impôts. Il ne s'agit pas seulement des mutations de biens, des actes constatant le passage des biens d'un patrimoine à un autre. Sans même qu'il y ait mutation, toutes les fois que, dans un acte juridique, une richesse se manifeste, l'occasion paraît bonne pour l'Etat de percevoir une contribution : c'est un procès, une convention, un partage, une transaction, etc. Comme le poisson qui, dès que son écaille luit sur l'eau, est saisi par le pêcheur aux aguets, la richesse ne peut se manifester par quelque acte extérieur sans que le fisc en exige sa part; c'est la matière des droits de timbre et d'enregistrement. Le timbre est l'apposition d'une empreinte sur le papier, dans les cas et pour les actes juridiques prévus par la loi. L'enregistrement est la mention des actes sur

(5) De Foville, cité par Stourm, *Systèmes généraux d'impôts*.

des registres publics. En France surtout, cette catégorie de droits a pris une très grande extension (6).

Les impôts sur la circulation juridique sont un moyen d'atteindre les bénéfices que les particuliers tirent des actes juridiques où ils sont parties. Ils sont une sorte de complément des impôts sur le revenu ou sur l'exercice d'une activité professionnelle. Ce sont des impôts très productifs et qui, perçus à l'occasion d'un mouvement de fonds, sont supportés sans trop de peine. Mais ils gênent la vie économique, et l'Etat est porté, par la facilité même de leur perception, à exagérer les tarifs. En outre, ce sont des impôts dont il est presque impossible de mettre la charge en relation précise avec les facultés contributives des redevables. Alors même que l'on s'efforce de proportionner les tarifs à l'importance des actes, il n'y a pas de relation bien déterminée entre l'importance des actes et les bénéfices qu'en peuvent retirer les intéressés.

B. Les impôts sur les transports, soit des personnes, soit des marchandises forment une seconde catégorie, et qui est importante en beaucoup de pays (impôts sur les transports par chemin de fer, parfois sous forme de droit de timbre; impôts sur les voitures publiques). Toutefois la tendance moderne ne leur est pas favorable, la facilité la plus grande possible des communications et des transports étant actuellement une sorte de dogme. Ils n'ont pas cependant, si les tarifs sont modérés, des inconvénients plus sensibles que les impôts sur les échanges et les impôts de consommation, ils ne sont d'ailleurs qu'une catégorie de ceux-ci.

C. Les impôts sur la consommation et l'usage des biens forment un des plus vastes et fructueux domaines où la fiscalité trouve à s'exercer; les besoins financiers grandissants des Etats modernes en font des impôts dont on ne saurait se passer. Il faut y faire une sous-division, celle des droits de douane et des droits intérieurs de consommation.

a) Les droits de douane. Nous savons qu'il faut distinguer parmi les droits de douane les droits fiscaux et les droits protecteurs. Les droits fiscaux sont pleinement des impôts et ne sont que cela; leur fonction n'est que de procurer des ressources à l'Etat. Les droits protecteurs sont bien aussi des impôts, mais l'impôt ici n'est qu'un moyen d'atteindre une fin économique, de gêner les importations ou les exportations. Ce qui caractérise extérieurement le

(6) Le timbre et l'enregistrement sont, à vrai dire, plutôt des procédés de perception que des catégories d'impôts, ils peuvent servir à recouvrer d'autres impôts que ceux sur la circulation ou les actes juridiques. Certains impôts sur le revenu des valeurs mobilières sont recouvrés au moyen du timbre.

droit de douane, c'est que le fait donnant lieu à la perception est le passage de la marchandise à la frontière.

b) Les accises ou droits intérieurs de consommation. D'ailleurs, les accises, bien que droits intérieurs, frappent aussi bien les marchandises de provenance étrangère que les marchandises nationales. La tendance au XIX[e] siècle, au moins dans les pays à finances prospères, a été de concentrer les impôts de consommation sur un petit nombre de marchandises. Quelles sortes de marchandises ? Les marchandises dont l'emploi est un luxe sont évidemment un bon objet de taxation : la possession d'automobiles, de voitures, de chevaux, quand ce n'est pas pour l'exercice de la profession, est un indice de richesse qu'il est légitime de taxer; mais ce sont des impôts à faible rendement. Les denrées nécessaires à la vie donnent bien davantage, mais c'est un grave inconvénient que de taxer la nourriture et le vêtement des plus pauvres, de prendre quelque chose sur ce qui est considéré comme indispensable à l'entretien de la vigueur physique et morale des hommes. Aussi la tendance moderne est-elle de concentrer les impôts de consommation sur un petit nombre de denrées qui ne sont pas des choses de première nécessité, qui peuvent passer pour du superflu, mais un superflu d'usage largement répandu : l'alcool, le vin, la bière, le café, le sucre, le tabac. Bien qu'objet de première nécessité, le sel est lourdement taxé dans divers pays; son prix est si modique que l'impôt paraît pouvoir s'y ajouter sans inconvénient grave.

La limite entre le nécessaire et le relativement superflu est d'ailleurs assez arbitraire et sujette à varier; le sucre, par exemple, considéré comme une bonne matière imposable, a une grande valeur alimentaire, comparable à celle du pain et de la viande, et les hygiénistes en recommandent l'emploi. Il faut ajouter que, par l'effet des droits de douane protecteurs, des denrées classées parmi les objets de première nécessité se trouvent frappées aussi lourdement que par l'accise; c'est le cas notamment, en France, de la viande, du blé et du pain, de sorte que le principe d'exemption d'accise pour ces denrées a perdu toute valeur pratique.

Les nécessités fiscales nées de la guerre ont contraint à demander beaucoup aux impôts de consommation, à élever le taux des impôts existants, à en instituer de nouveaux. La taxe sur le chiffre d'affaires, instituée en France par la loi du 25 juin 1920, est en fait un impôt général de consommation, qui doit s'incorporer au prix des choses.

Les impôts de consommation sont perçus de diverses manières.

Ils peuvent l'être lors du passage de la marchandise taxée à un point déterminé : les droits de douane le sont au passage de la frontière, les droits d'octroi (impôt communal), à l'entrée sur le territoire de la commune. Ils peuvent l'être sous forme d'impôt foncier ou industriel: en France, les débitants de boissons alcooliques paient une licence, ce qui est une façon d'imposer les marchandises qu'ils vendent (outre les droits proprement dits sur les boissons). La marchandise peut être taxée chez le fabricant, ce qui est le cas de l'impôt sur la bière en France; la concentration de l'industrie se prête à ce mode de perception; elle peut l'être chez le commerçant; elle peut l'être à l'occasion de la circulation (droits sur les vins). Les taxes somptuaires (sur les automobiles, les voitures, les billards, les chevaux, les chiens) sont perçues en général sur le consommateur lui-même; il en est de même des taxes sur les transports par chemin de fer.

Dans certains cas, le monopole d'Etat a paru être la forme de perception la plus commode. L'Etat prend à son compte la production ou la vente de la marchandise; lorsque l'impôt est très élevé eu égard au prix de la marchandise, il y a des raisons sérieuses de penser que le monopole est avantageux. La productivité d'un monopole a deux sources : l'impôt inclus dans le prix de vente du produit ou du service; le bénéfice d'entreprise que l'Etat réalise; la recette du monopole tient à la fois de la recette domaniale et de l'impôt.

Il y a en France deux exemples de monopole fiscal, celui du tabac et celui des allumettes chimiques. Le premier donnait, avant la guerre, un produit net qui n'atteignait pas tout à fait 450.000.000 de francs, et le second donnait une trentaine de millions. Les produits nets actuels, exprimés en francs-papier, sont nominalement plus élevés. La gestion du monopole des tabacs a été confiée à la caisse d'amortissement instituée par la loi du 7 août 1926, et la recette nette à en tirer est évaluée à 2.600.000.000 de francs, à raison du rehaussement des tarifs de vente. Jusqu'à présent les rendements sont loin d'avoir atteint ce chiffre : ils ont été de 1.374.000.000 de francs en 1924 et de 1.643.000.000 de francs en 1925. Quant au monopole des allumettes, son produit net est d'environ 80.000.000

Certains auteurs pensent que les monopoles sont destinés à prendre une place plus grande dans les finances publiques. Cela est possible, à raison des besoins financiers croissants et de la tendance qui partout pousse les Etats à étendre leurs entreprises. Mais il semble qu'on se fait des illusions sur la productivité des monopoles. L'exemple du monopole français du tabac, qui donne

de très belles recettes, est peu décisif; c'est un monopole ancien (1810) qui a bénéficié de l'énorme développement de la consommation postérieur à son institution (7). Mais un monopole de date récente, à moins peut-être d'être institué dans une industrie neuve et qui se développe très rapidement, ne peut être que bien moins productif. Si l'on fait abstraction de la part du produit attribuable à l'impôt, et qui serait sensiblement la même sans monopole, ce qui est bénéfice industriel est absorbé, dans les premières années, par les indemnités qu'il faut payer aux entreprises expropriées. Sans doute l'Etat peut réaliser un profit plus élevé si l'industrie, une fois monopolisée, atteint un plus haut degré de concentration qu'auparavant; mais ce n'est pas toujours le cas, et il faut en sens inverse tenir compte de ce que la gestion de l'Etat est plus dispendieuse que celle des entreprises privées.

Il y aurait bien un moyen de rendre productifs une foule de monopoles nouveaux. Ce serait que l'Etat mît la main, sans indemnité, sur les usines, le matériel, l'agencement, la clientèle des industries ou des commerces qu'il voudrait ériger en monopole. Opération simple et fructueuse; peut-être est-ce la pensée d'un certain nombre de ceux qui réclament l'extension des monopoles d'Etat. Mais ce serait une brutale violation des principes juridiques fondamentaux, et le trouble qu'elle jetterait dans les esprits, l'inquiétude et la timidité répandues dans les milieux d'entreprise, feraient perdre à la collectivité beaucoup plus de richesses que l'expropriation sans indemnité n'en ferait momentanément gagner à l'Etat (8).

Les impôts directs et les impôts indirects ont souvent été comparés entre eux, et chaque catégorie a ses partisans. Les gens qui voient toutes choses en formules simplifiées considèrent l'impôt direct comme démocratique et l'impôt indirect comme ne l'étant pas. Evidemment cette vue n'épuise pas la question. La comparaison des impôts directs et des impôts indirects ne peut être utilement faite qu'en les examinant sous divers aspects, de façon à faire apparaître ce que chacun des deux groupes d'impôts présente de mérites et de défauts.

Les impôts directs s'adaptent plus aisément que les indirects

(7) Le monopole des tabacs a d'ailleurs un grave inconvénient. L'Etat, mauvais commerçant, exporte peu, alors qu'une industrie libre des tabacs pourrait avoir créé d'importants débouchés à l'extérieur.

(8) Henri Truchy, *Les monopoles fiscaux* (communication à la Société d'Economie politique, *Bulletin de la Société*, 1918).

aux facultés contributives des citoyens. Sans doute, ils n'y sont pas toujours, en fait, bien exactement adaptés; mais, du moins, le législateur voit ce qu'il fait, puisqu'il a en face de lui le revenu ou le capital considéré en lui-même. Les impôts indirects sont moins précis, en général, dans leurs effets; saisissant non des situations, mais des faits, ils prennent pour ainsi dire au tas, dans les grands courants où circule la richesse nationale, et le législateur ne prévoit que malaisément et bien imparfaitement les répercussions qui s'ensuivent. Cela est vrai surtout des impôts de consommation et des impôts sur les transports. Les impôts de consommation sont des impôts sur la dépense, et on a dit parfois que frapper la dépense était la meilleure façon et la plus équitable d'atteindre le revenu; mais cela ne peut pas être tenu pour exact.

Sans doute des impôts sur la dépense ont le mérite de frapper plus fort le prodigue que l'économe, et cela serait très bien si la dépense ne variait que selon la volonté des gens; mais elle varie aussi selon leurs charges. L'impôt de consommation est lourd pour les familles nombreuses; il tend à faire considérer l'enfant comme moins désirable. En outre, en tant qu'il porte sur des choses de nécessité ou même seulement d'usage courant, il frappe des dépenses qui sont loin d'être proportionnelles au revenu; des droits de douane sur le blé, des droits d'octroi sur la viande et le poisson, des impôts sur le sucre, le vin, le sel, pèsent d'un poids plus lourd sur les petits revenus que sur les gros, parce que la dépense en denrées de cette sorte n'augmente pas proportionnellement au revenu; de tels impôts sont donc progressifs à rebours. Il y a encore, dans l'impôt de consommation, la difficulté de tenir compte de la qualité des objets, difficulté qui accroît le désavantage subi par les petites gens, puisque ceux-ci consomment le plus souvent des qualités inférieures. C'est pour parer à ces défauts graves des impôts de consommation que l'on s'est efforcé de les concentrer sur quelques denrées qui, bien que de large consommation, ne sont pas choses de stricte nécessité; mais la limite entre ce qui est de stricte nécessité et ce qui ne l'est pas est bien arbitraire. D'ailleurs cette tendance est fortement combattue au moment actuel par la contrainte qu'exercent les besoins financiers nés de la guerre. L'existence d'impôts de consommation plus lourds pour les petits revenus que pour les gros est la justification la plus solide d'impôts progressifs sur le revenu ou sur le capital.

Il faut comparer les impôts directs et les indirects à un autre point de vue qui est celui du rendement. Les impôts directs sont,

sous certaines conditions, très productifs. C'est le cas, notamment, en Grande-Bretagne, où, pour l'année fiscale 1925-1926, prenant fin au 31 mars 1926, les impôts sur le revenu, *income-tax* et *supertax*, ont produit 328 millions de livres. Mais les conditions sous lesquelles les impôts directs sont très productifs ne sont pas toujours réalisées ni faciles à réaliser. En France, le nouveau système d'imposition directe, constitué à partir de 1914, a été, dans les premières années, d'une productivité très faible; celle-ci est maintenant bien améliorée, puisqu'en 1925 les impôts directs ont fourni plus de 8.000.000.000 de francs [9]. Toutefois, c'est encore relativement peu, eu égard à la dépréciation du franc, et pour un budget qui, en 1925, est d'environ 40.000.000.000 en réalité. Les impôts directs ne sont très productifs qu'à la condition d'atteindre le plus grande nombre possible de contribuables. Si, par suite de la dissémination du revenu et du capital et de la volonté des pouvoirs publics de ménager les situations modestes, l'impôt direct n'atteint qu'un nombre relativement petit de personnes, il est impossible qu'il fournisse la majeure partie des ressources budgétaires. En France, par exemple, il n'y a pas tout à fait 1.200.000 personnes qui soient assujetties à l'impôt général sur le revenu (nous ne parlons pas des impôts cédulaires); cet impôt n'atteint guère que le cinquième du total des revenus privés, et la plus grande partie en est payée par environ 88.000 personnes [10].

Même aménagés d'une façon qui en assure la productivité, les impôts directs laissent de côté, en fait ou en droit, comme nous l'avons dit plus haut, une fraction notable de la matière imposable, parfois une fraction très considérable. Les impôts indirects, ne comportant pas les mêmes exemptions et atténuations que les directs, et d'une perception généralement facile, donnent de gros rendements sans demander tant de soins à l'Etat ni causer tant de soucis au contribuable, et ils permettent d'atteindre la portion

(9) Voici le rendement des impôts directs pour 1925 :

Impôt général sur le revenu et impôts cédulaires. F.	5.954.736.500
Autres contributions directes	338.653.800
Taxe sur le revenu des valeurs mobilières	1.936.931.000
Total	8.230.321.300

(10) On se reportera, avec beaucoup de profit, aux chiffres et aux réflexions que présente sur ce point M. Allix, dans son ouvrage *L'impôt sur le revenu*, t. II, chap. XXI et XXII.

de la matière imposable qui échappe à ceux-ci. Il faut donc des uns et des autres.

D'ailleurs, pour ce qui est du rendement, impôts directs et impôts indirects ont des qualités complémentaires. Assis sur quelque chose de durable, situation, possession, profession, les impôts directs ont plus de stabilité; les indirects ont plus d'élasticité, étant assis sur les manifestations, au jour le jour, de l'activité économique. Leur productivité suit de près les fluctuations des affaires. Dans les temps propices, les gens dépensent davantage, le rendement des impôts de consommation augmente, et l'Etat participe ainsi à l'accroissement de la prospérité générale sans avoir besoin d'élever le taux des impôts. On peut en dire autant des impôts sur la circulation juridique ou matérielle. Il est vrai qu'à l'inverse, si les affaires viennent à se resserrer, le produit de ces deux catégories d'impôts diminue rapidement. Leur élasticité est à la fois un bien et un mal, selon les cas; mais il faut des impôts de cette sorte à côté des impôts directs dont le rendement est plus stable et plus lent. C'est surtout aux époques de dépréciation rapide de la monnaie que l'élasticité des impôts indirects est chose précieuse; eux seuls peuvent donner des rendements qui augmentent aussi vite que les besoins financiers de l'Etat. A ce point de vue, l'impôt sur le chiffre d'affaires doit être considéré comme une des colonnes du budget français [11].

Il y a, enfin, un troisième point de vue auquel il convient de se placer pour achever la comparaison des impôts directs et des impôts indirects : c'est le point de vue de la commodité, commodité pour l'Etat et commodité pour le contribuable.

Les impôts directs sont, à ce point de vue, très différents entre eux. L'impôt direct, tel qu'il a été appliqué en France au XIXe siè-

(11) La question du tarif, dans les impôts indirects, est particulièrement délicate. Etant donné que l'Etat se propose d'obtenir un certain rendement, quel est le tarif le plus propre à fournir ce rendement, un tarif élevé ou un tarif bas ? L'impôt, à l'égard du public, est une partie du prix de la marchandise, de sorte que les effets du tarif se trouvent réglés par l'application de la théorie générale des prix. Le tarif bas relève peu les prix, ne restreint que faiblement ou même dans certains cas ne restreint pas d'une façon appréciable la consommation, et l'Etat perçoit l'impôt sur de grandes quantités. Un tarif élevé restreint la consommation et les quantités taxées, mais l'impôt sur chaque unité rend plus. Ce n'est que par tâtonnements que l'Etat peut trouver le tarif le plus avantageux; la question est d'ailleurs exactement la même pour les taxes perçues à l'occasion de certains services, les taxes postales par exemple. Il faut aussi tenir compte de la fraude, qui suit à peu près les variations du tarif.

cle et jusqu'en 1914, était l'impôt le moins gênant qui fût pour le contribuable. Impôt réel et institué d'après les signes extérieurs du revenu (voir *infra*, sect. IV), il ne requérait ni déclaration du contribuable, ni investigation du fisc dans ses affaires. Il n'en est pas de même de l'impôt personnel, qui est actuellement le type prédominant d'impôt direct et qui a été introduit en France en 1914; c'est un impôt qui implique des déclarations et des contrôles et qui ne va pas sans des points de friction, assez douloureux parfois, entre le fisc et le contribuable.

Les impôts indirects sont, en général, à l'égard du public, d'une perception commode, parce que le fisc s'adresse, pour les percevoir, à un petit nombre de professionnels, fabricants, commerçants, officiers ministériels. La masse des contribuables a le sentiment moins vif et moins précis qu'avec l'impôt direct du prélèvement opéré sur ses ressources; on a pu dire qu'il y avait ici une sorte d'anesthésie fiscale. Encore ne faut-il pas exagérer cette idée, et le « vous n'avez rien à déclarer? » des agents des douanes et des octrois n'épargne personne. Mais, si l'impôt indirect n'est pas trop incommode pour la masse des contribuables, il l'est beaucoup pour le petit nombre de professionnels qui sont en contact avec les agents du fisc. Il faut des vérifications, des contrôles, des formalités, des tenues de registres, des visites domiciliaires. Il y a la menace de lourdes pénalités. Il y a la fraude, accompagnement obligé de l'impôt, et la démoralisation que répandent les pratiques de la fraude. En outre, le choix que fait l'Etat, pour les impôts de consommation, entre les marchandises qui seront taxées et celles qui ne le seront pas, comporte une part assez grande et inévitable d'arbitraire. Les branches d'industrie et de commerce assujetties à l'impôt de consommation sont placées dans une situation moins bonne que celles qui en sont exemptes. Quand plusieurs industries concourent à l'établissement du produit, l'impôt est l'occasion d'aigres querelles entre elles, et il est difficile que l'Etat n'en favorise pas une aux dépens des autres (luttes des fabricants de sucre et des raffineurs, des raffineurs coloniaux et des raffineurs métropolitains) [12].

La conclusion de cette comparaison entre les impôts directs et les impôts indirects est qu'il n'y a pas de système fiscal qui puisse

(12) H. Truchy, *La nouvelle législation des sucres* (*Revue de science et de législ. financ.*, 1903).

faire un emploi exclusif des uns ou des autres; les deux sont nécessaires, et la seule question que l'on puisse poser est celle des proportions. La proportion à instituer entre les impôts directs et les impôts indirects est un problème que chaque peuple doit résoudre, en tenant compte des éléments divers de sa situation économique et financière. La répartition des fortunes en capital et en revenu, leur degré de concentration ou de dispersion, est un des plus importants parmi ces éléments. Il y a aussi le degré de perfection de l'instrument fiscal; une des causes, par exemple, de la faible productivité des impôts directs français, dans les premières années de l'application du nouveau système, était l'inexpérience à manier l'instrument fiscal créé en 1914. Il y a encore la grandeur des besoins financiers à quoi il faut pourvoir.

Cette question de proportion est souvent dominée, dans l'esprit des gens qui l'abordent, par l'idée que l'impôt direct est l'impôt des riches, et l'impôt indirect l'impôt des pauvres, de sorte que le premier convient aux démocraties, et non le second. Il faut laisser cette formule à la littérature politique; les démocraties se contenteraient de peu si elles acceptaient ce partage des impôts en bons et en méchants, en élus et en réprouvés. Deux réflexions peuvent servir à mettre les choses au point.

La première est qu'il est nettement contraire au bon sens de vouloir, tout à la fois, faire des impôts directs les principaux pourvoyeurs du budget, et n'atteindre, par ces impôts, qu'un petit nombre de contribuables. Les énormes budgets des Etats modernes ne peuvent être alimentés que par des ressources que la nation entière est appelée à fournir, et non une minorité sacrifiée. Or, dans les démocraties, la tendance est d'aménager les impôts directs de façon à n'atteindre, en effet, qu'une minorité. Il est donc indispensable que, dans le budget d'un Etat démocratique, il y ait des impôts indirects très productifs, sans quoi on aboutit, en fait, à l'impossibilité d'équilibrer recettes et dépenses.

La seconde réflexion est qu'il y a lieu de faire parmi les impôts indirects certaines ventilations, au lieu de les traiter comme une masse homogène. Voici les principales distinctions qui sont nécessaires :

a) La division administrative en impôts directs et indirects ne coïncide pas nécessairement avec la division faite du point de vue économique. Exemple: dans le droit fiscal français, les taxes sur les valeurs mobilières sont perçues par l'administration de l'enregistrement et comptent parmi les impôts indirects, alors qu'au point de vue économique ce sont des impôts directs.

b) Les impôts sur les mutations de propriété et de jouissance, entre vifs et par décès, remplissent un office économique qui est bien plus semblable à celui des impôts directs sur le revenu ou sur le capital qu'à celui, par exemple, des impôts de consommation. L'impôt successoral, notamment, est un impôt sur la richesse acquise; avec des taux élevés, il prend à l'héritier, souvent, une part du capital même; évidemment on ne peut pas le ranger parmi les impôts « antidémocratiques ».

c) A ne considérer même que les impôts de consommation, il y a des distinctions à faire. Le tabac et l'alcool, en France, sont de grosses « bêtes de somme » du budget. Voilà deux denrées qu'on ne peut pas faire figurer dans la catégorie des choses de stricte nécessité; ce sont des consommations nocives, tout au moins inutiles : excellente matière à taxation. Il y a d'autres consommations qui, sans être nocives ni même tout à fait inutiles, sont de luxe : chevaux et voitures autres que ceux nécessaires à l'exercice de la profession, matières d'or et d'argent, bijouterie, cercles, etc. La législation française (lois du 31 décembre 1917 et du 25 juin 1920) a institué une taxe générale sur les consommations et établissements de luxe, qu'on peut critiquer à divers points de vue, mais dont on ne peut pas prétendre qu'elle atteint les contribuables sans ressources.

C'est donc une chose sans portée sérieuse que d'englober dans une condamnation sommaire, comme impôts sur la pauvreté, tous les impôts indirects. Une analyse détaillée des divers impôts, directs et indirects, et de leur répercussion sur les contribuables, est indispensable quand on veut traiter la question des proportions à instituer entre les deux catégories d'impôts .

SECTION III

L'INCIDENCE DE L'IMPÔT

L'Etat demande l'impôt à telle ou telle personne; ce payeur de l'impôt en supporte-t-il en définitive la charge? Il n'y a pas de réponse uniforme à faire à cette question. Dans certains cas, le payeur légal de l'impôt est aussi le payeur définitif; c'est sur lui que la charge pèse, sans translation possible à d'autres personnes. Dans d'autres cas, le payeur légal est, par suite des circonstances économiques, en situation de rejeter sur d'autres, en totalité ou en partie, le poids de l'impôt; il peut même arriver que les personnes sur qui le premier payeur, le payeur légal, a rejeté l'impôt, le rejettent à leur tour sur d'autres; il y a parfois plusieurs translations successives avant que le poids de l'impôt se fixe définitivement, et comme la translation peut ne se faire que pour partie, il y a des cas où l'impôt se trouve éparpillé sur un plus ou moins grand nombre de payeurs définitifs. L'incidence de l'impôt, c'est le point où porte la charge définitive de l'impôt; tantôt l'incidence est immédiate, elle se fait sur le premier payeur ou payeur légal; tantôt elle est le résultat d'une série plus ou moins longue de translations ou répercussions. Les phénomènes d'incidence ont une importance capitale; la valeur économique d'un système fiscal dépend de la façon dont, en définitive et en fait, se répartit la charge des impôts plutôt que leur répartition légale [13].

Or, ce sont des phénomènes assez obscurs et difficiles à connaître. Il y a des impôts dont l'incidence est immédiate, les premiers payeurs n'ayant aucun moyen de les rejeter sur d'autres personnes : ce sont les impôts personnels sur le revenu global ou le capital global, et les impôts sur les successions. Si l'Etat prélève 10 p. 100 sur une part successorale de 100.000, cette part est diminuée de 10.000 sans que l'héritier puisse rejeter sur personne la perte qui, pour lui, en résulte. Pour tous les autres impôts, impôts réels sur le capital ou le revenu, impôts de circulation, impôts de consommation, il peut y avoir des répercussions qui placent en définitive l'incidence sur d'autres que le payeur originaire. Quand l'Etat établit une taxe de 10 p. 100 sur le coupon, jusque-là indemne, d'une catégorie de valeurs mobilières, il est naturel que les nouveaux acheteurs tiennent compte, dans leur prix d'achat, de la diminution du revenu et échappent ainsi au fardeau de l'impôt : si je paie 450 au lieu de 500 un titre qui, au lieu de me rapporter 30, ne me rapporte plus que 27, en réalité j'échappe à l'impôt sur le coupon. Un impôt sur les billets de chemin de fer en première classe, payable par le transporteur, peut être rejeté par lui sur les voyageurs au moyen d'une élévation du prix du billet; mais si un certain nombre de voyageurs prennent désormais la deuxième classe au lieu de la première, ils rejettent à leur tour l'impôt sur le transporteur, qui voit ses recettes diminuer. Les impôts sur l'alcool, le vin, la bière, le sucre, etc., sont destinés, d'après l'intention même du législateur, à atteindre les consommateurs de ces den-

(13) Ouvrage à consulter sur l'incidence : Edwin-R.-A. Seligman, *Théorie de la répercussion et de l'incidence de l'impôt* (traduction française, Paris, 1910).

rées; l'Etat demande l'impôt au producteur ou vendeur de la marchandise, mais il tient pour certain que ce producteur ou vendeur élèvera ses prix, de sorte que c'est le public qui en définitive payera l'impôt.

Que se passe-t-il donc dans tous les cas de ce genre, et pourquoi, à la différence des impôts personnels sur le revenu global ou le capital global et des impôts sur les successions, y a-t-il possibilité de répercussion sur d'autres que le payeur originaire? C'est que la matière imposable, coupon, transport, service, marchandise, est objet d'échange et s'échange à un certain prix; l'impôt est un des éléments qui entrent en jeu dans la formation du prix. Les faits de répercussion qui transfèrent l'incidence de l'impôt à d'autres que le payeur originaire sont des phénomènes de formation des prix, et cela explique leur complexité, l'impossibilité de ramener l'incidence à des formules simples et certaines; la lutte pour l'incidence est un aspect de la lutte pour le prix. Deux exemples vont montrer la complication des forces en jeu.

Premier exemple : l'impôt de consommation sur les marchandises. L'intention du législateur, quand il institue un impôt de ce genre, est que la répercussion s'en fasse sur le consommateur. En sera-t-il toujours ainsi? Si nous regardons d'abord du côté du consommateur, il est certain que toute hausse du prix de la marchandise tend à en restreindre la consommation, dans une mesure d'ailleurs très variable. La demande est plus ou moins élastique, plus ou moins sensible aux variations du prix. S'il s'agit de marchandises de première nécessité, le consommateur ne restreint sa demande que lorsqu'il ne peut plus faire autrement; il aime mieux, en cas de hausse des prix, diminuer d'autres consommations que celle-ci; c'est une situation très favorable à la répercussion de l'impôt sur le consommateur. S'il s'agit, au contraire, d'objets de demi-luxe, c'est une demande très élastique, prompte à s'élever quand le prix baisse, à diminuer quand le prix s'élève; le producteur ou vendeur ne peut pas incorporer l'impôt au prix sans provoquer une baisse sensible de la consommation; c'est une situation peu favorable à la répercussion de l'impôt. Regardons maintenant du côté du producteur de la marchandise taxée. Le prix ne peut pas descendre au-dessous du coût de production qui comprend l'impôt : la possibilité de garder l'impôt à sa charge afin de ne pas restreindre la consommation dépend donc, pour le producteur, de la marge antérieure entre son coût de production et le prix du marché. En cas de monopole, cette

marge est en général assez ample; le monopoleur peut donc, sans être en perte, garder pour lui la charge de l'impôt, et il est possible qu'il y ait intérêt; c'est dans chaque cas particulier une balance à établir en tenant compte de la diminution des ventes qu'amènerait l'incorporation de l'impôt au prix. En cas de concurrence, le prix de vente se fixe au niveau du coût de production, le coût de production régulateur étant celui de la fraction de la marchandise qui est produite le plus chèrement [14]. Il faut donc que le prix de vente soit relevé du montant de l'impôt, ou qu'une partie de la production disparaisse, celle qui se fait au coût de production le plus élevé. Il y a ici bien des hypothèses possibles; il faut tenir compte de l'élasticité de l'offre comme tout à l'heure de celle de la demande; plus l'offre est élastique, plus le producteur a de facilité à rejeter sur le consommateur le poids de l'impôt; il faut tenir compte aussi de la façon dont le coût se comporte eu égard aux variations de la quantité produite, les possibilités de répercussion se modifiant selon que le coût est constant, croissant ou décroissant [15]. Selon les cas, tantôt l'impôt de consommation reste à la charge des producteurs, tantôt il est en entier à la charge des consommateurs, tantôt il se partage entre les uns et les autres.

Second exemple : l'impôt réel institué sur une catégorie déterminée de revenus ou de capitaux, impôt sur les valeurs mobilières, sur les terres, sur les maisons. Si l'impôt est institué sur une catégorie de revenus à l'exclusion des autres, il se produit ce qu'on peut appeler la capitalisation ou l'amortissement de l'impôt. Entre les mains du propriétaire actuel, l'objet taxé, titre mobilier, terre ou maison, perd une partie de sa valeur vénale correspondant au retranchement de revenu opéré par l'impôt; une obligation industrielle, par exemple, qui rapportait 30 et se vendait 500, ne se vend plus que 450 si l'impôt prélève annuellement 10 p. 100 du revenu. Il est vrai que les cours cotés en bourse ne permettent pas toujours de constater le fait avec précision, parce que les causes de hausse ou de baisse des valeurs sont multiples et souvent se contrarient les unes les autres. Mais le phénomène est logiquement certain; le nier, c'est admettre que l'acheteur, qui consentait à payer 500 pour avoir un revenu de 30, consentira, toutes autres choses égales, à payer le même prix

(14) Sur ce point, voir tome I, livre III, chap. v.

(15) Les diverses hypothèses possibles sont examinées avec le plus grand soin par Seligman, *op. cit.*, IIe partie, chap. I.

pour avoir un revenu de 27. Il faut d'ailleurs supposer, comme nous l'avons fait, que l'impôt frappe une catégorie de revenus à l'exclusion des autres, de sorte que, pour reprendre notre exemple, l'acheteur éventuel de l'obligation frappée d'impôt continuerait à trouver ailleurs un placement exempt d'impôt et rapportant 6 p. 100 : c'est pour cela qu'il ne consentira pas à payer 500 l'obligation qui ne donnera plus qu'un revenu de 27; si tous les placements possibles étaient frappés du même impôt, le phénomène de capitalisation de l'impôt ne se produirait pas. Dans le cas où les diverses catégories de revenus sont frappées par l'impôt, mais inégalement, il y a capitalisation de l'impôt dans la mesure des inégalités fiscales, les capitaux le plus lourdement imposés perdant de leur valeur vénale une fraction correspondant au surplus d'impôt qu'ils paient.

Des conséquences intéressantes se tirent de la capitalisation de l'impôt. Les propriétaires actuels de la valeur mobilière, de la terre ou de la maison, ne sont pas frappés seulement dans leur revenu, mais dans leur capital, dont ils perdent sans retour une fraction; ils subissent une sorte d'expropriation. Les nouveaux acquéreurs paient sans doute l'impôt sur le revenu du bien acquis; mais pour eux l'impôt est comme s'il n'était pas, puisqu'ils en ont défalqué, de leur prix d'achat, la valeur capitalisée. Dans un système d'impôts réels, quelles que soient à l'origine les inégalités dans le taux de l'impôt, au bout d'un certain temps ces inégalités perdent toute importance : lorsque les biens inégalement imposés ont tous passé entre les mains de nouveaux acquéreurs, il importe peu que l'impôt prélève ici 20 p. 100, ici 10 p. 100, ici 5 p. 100, ici encore 0, puisque les prix d'achat ont été déterminés en tenant compte de ces inégalités. Cependant il arrive que les pouvoirs publics s'émeuvent de ces inégalités; elles leur paraissent contraires à la justice; ils procèdent à ce qu'on appelle une péréquation de l'impôt, c'est-à-dire à l'égalisation des taux. Si la péréquation se fait en portant les taux les plus bas au niveau des plus élevés, elle opère, comme il a été dit, une expropriation partielle des capitaux qui jusque-là payaient le moins. Si elle se fait en ramenant les taux les plus élevés au niveau des plus bas, la péréquation accroît la valeur vénale des capitaux qui jusque-là payaient plus que les autres; comme cet accroissement de valeur se produit sans que le capitaliste ait rien à fournir en échange, c'est une donation que l'Etat fait à certaines catégories de contribuables. Des deux façons d'opérer la péréquation, la seconde est la plus usitée, bien que financièrement elle soit onéreuse, parce qu'elle est agréable aux contribuables dégrevés, et politiquement avantageuse pour le Gouvernement qui fait l'opération.

Un système d'impôts réels ne peut être juste que s'il frappe également, dès l'origine, les diverses catégories de revenus, et que si les modifications des taux de l'impôt sont faites pour toutes les catégories ensemble, dans le même sens et dans la même mesure. L'inégalité originaire, s'étant immédiatement répercutée sur la valeur vénale des biens, est irréparable; la péréquation par en haut spolie les uns, et la péréquation par en bas gratifie les autres. C'est là un vice grave de tous les systèmes d'impôts réels.

Les deux cas qui viennent d'être étudiés, celui des impôts de consommation et celui des impôts réels sur le revenu ou le capital, suffisent à montrer combien sont complexes les questions de répercussion et d'incidence de l'impôt. L'étude de chaque impôt en particulier ferait ressortir des difficultés et des complications nouvelles. Il n'y a pas une loi générale de l'incidence que l'on pourrait formuler en termes simples.

Les phénomènes d'incidence introduisent dans tout système fiscal une grande part d'inconnu et d'imprévisible. Le législateur aménage un système fiscal, selon les nécessités financières, et en s'inspirant de conceptions juridiques et sociales déterminées; mais lorsqu'il a fait cela, surviennent les phénomènes d'incidence qui peuvent changer beaucoup les résultats prévus, exonérer certains de la charge que le législateur avait voulue pour eux, porter sur d'autres la charge que le législateur désirait écarter d'eux. Il y a des cas où l'incidence est assez certaine pour que le législateur en tienne compte dans ses constructions juridiques. Mais, le plus souvent, elle lui échappe et fait des impôts quelque chose de très différent de ce qu'il voulait.

Parmi les nombreuses théories proposées sur cette matière, il y en a une qui est vraiment curieuse par les conséquences à quoi elle conduit. L'impôt, à la longue, quelles qu'en soient les modalités et l'assiette, se diffuserait toujours de la même façon dans le public. Il serait donc bien inutile de se préoccuper de justice fiscale, de chercher à adapter le mieux possible l'impôt aux facultés contributives de chacun. L'adaptation se ferait d'elle-même, et de façon toujours identique. Si cela était exact, quelle simplification ! Toutes les théories fiscales deviendraient inutiles, et n'importe quel impôt serait bon, une fois que la diffusion en serait faite; l'ancienneté d'un impôt en ferait la bonté [16].

(16) Pour l'exposé et la critique de cette théorie, voir Seligman, *op. cit.*, 1re partie, liv. II, chap. III.

L'incidence de l'impôt n'est qu'un aspect d'une question bien plus générale, qui est celle des effets de l'impôt. L'impôt faisant rentrer une certaine somme dans les caisses de l'Etat, on peut se demander par qui cette somme en réalité est fournie; c'est la question de l'incidence. Mais la question des effets de l'impôt est bien plus large. L'impôt agit sur la production, la consommation et la répartition des biens. Les conséquences d'un système fiscal sont, à cet égard, infinies, et il faudrait les suivre dans toute l'étendue du domaine économique. La difficulté qu'il y a à le faire a pour effet que très souvent le législateur néglige ce point de vue, malgré son importance.

De ce que l'impôt exerce une influence qui s'étend à tout le domaine économique, il faut conclure, comme précepte pratique, qu'il n'est pas bon de toucher à la légère et fréquemment au système fiscal. Dire, comme certains théoriciens de l'incidence, que tout impôt devient bon en vieillissant, n'est pas défendable, et c'est un moyen commode d'esquiver les difficultés de toute réforme. Mais il est vrai que l'impôt ancien a fait son lit; les hommes s'y sont habitués et les choses s'y sont adaptées, de sorte que, mauvais à l'origine, il a perdu de sa nuisance et que, médiocre, il est devenu presque bon. De nouveaux impôts, même sans conteste meilleurs que les anciens, font cependant sentir plus durement, jusqu'à ce que soit venue l'accoutumance, ce qu'il y a inévitablement dans tout impôt d'imperfections et d'injustices.

SECTION IV

LES RÈGLES ESSENTIELLES DE L'IMPÔT

L'impôt remplit une fonction sociale indispensable, puisqu'il donne à l'Etat le moyen de vivre, et il est un sacrifice économique pour les individus puisqu'il prend une partie de leurs ressources. A ce double titre, il faut qu'il soit plié, dans la mesure du possible, à des règles déterminées qui, à la fois, permettent à l'Etat de tirer de l'impôt tout le nécessaire, et au contribuable d'en éprouver le minimum de dommage. Ces règles se ramènent aux trois idées essentielles de productivité, de commodité et de justice. Puisque la multiplicité des impôts est un fait nécessaire, c'est plutôt comme partie d'un ensemble que comme pièce séparée que chaque impôt doit être apprécié à ces trois points de vue.

§ 1. — La productivité de l'impôt.

Au regard de l'Etat, la productivité est certainement la qualité première de tout système d'impôts. Elle implique à la fois la stabilité du rendement de l'impôt et son élasticité.

La stabilité : il y a dans l'Etat moderne une somme considérable de dépenses qu'il est difficile de comprimer (dépenses militaires, intérêts de la dette publique), et il faut des recettes dont la rentrée soit aussi peu que possible incertaine et aléatoire.

L'élasticité : les besoins financiers de l'Etat ne cessent de croître, et il faut que le rendement de l'impôt suive le mouvement; la richesse privée augmente, et il faut que l'impôt soit autant que possible aménagé de façon à participer à cette augmentation spontanément, sans remaniement ni élévation des tarifs; enfin, des besoins financiers grands et pressants peuvent surgir, et il faut que les tarifs de l'impôt puissent être élevés sans trop de gêne économique et sans mécompte dans le rendement.

Il n'y a pas de grande productivité possible sans une adaptation exacte du système fiscal aux conditions économiques du temps et du lieu, adaptation qui seule permet à l'Etat d'obtenir beaucoup avec le minimum de trouble pour l'économie nationale. Il suit de là qu'il ne peut pas y avoir des types immuables d'impôts; ceux-ci doivent nécessairement varier avec la structure économique. Tel système fiscal, par exemple, qui convenait à la France de la fin du XVIIIe et du début du XIXe siècle, peut se trouver actuellement vieilli et désuet.

Une des parties de la productivité de l'impôt est un bas prix de revient. Nous entendons par prix de revient de l'impôt ses frais de perception. « Tout impôt — disait Adam Smith — doit être conçu de manière à ce qu'il fasse sortir des mains du peuple le moins d'argent possible au delà de ce qui entre dans le Trésor de l'Etat, et, en même temps, à ce qu'il tienne le moins longtemps possible cet argent hors des mains du peuple avant d'entrer dans ce Trésor. » Cette règle d'économie est, à coup sûr, tout à fait judicieuse. Toutefois, il convient de l'entendre avec mesure. Lorsque l'Etat a de grands besoins, il est presque impossible qu'il se contente d'impôts à bas prix, parce qu'il en est un peu des impôts comme des affaires industrielles : qui veut gagner beaucoup d'argent doit savoir engager de gros frais. L'Etat ne peut obtenir un rendement élevé de ses impôts qu'avec des moyens de contrôle et un personnel qui sont nécessairement coûteux.

Le souci de la productivité conduit à préférer un système fiscal composé de quelques impôts seulement, judicieusement choisis et à large assiette, à un système qui serait comme une carte d'échantillons et où se trouverait une foule de petits impôts disséminés sur toute chose. Cette concentration de l'impôt est, depuis longtemps, un des principes directeurs des finances anglaises; elle n'est réalisée dans les finances françaises qu'à un degré bien moindre. Mais il est vrai qu'il faut tenir compte des grandes différences qu'il y a entre la situation économique des deux pays.

§ 2. — La commodité de l'impôt.

L'impôt doit apporter au contribuable le minimum de gêne, eu égard aux nécessités fiscales.

On peut, de cet axiome, tirer tout d'abord la règle qu'on a coutume d'appeler règle de certitude. Il ne faut pas que l'impôt comporte d'arbitraire, et pour cela, les règles d'assiette et de paiement doivent être aussi claires et précises que possible, de telle façon que le contribuable sache exactement et sans peine ce qu'il doit payer, comment il doit payer et quand il doit payer. On peut encore, de la même idée générale, tirer cette seconde règle que le contrôle de l'impôt par le contribuable et son droit de recours doivent être fortement organisés. Le contribuable doit avoir des moyens juridiques rapides et faciles de contester la dette d'impôt qu'on lui réclame et de faire réviser par une autorité impartiale l'exactitude de l'assiette et la régularité des procédés de recouvrement (17).

L'élément le plus important de la commodité de l'impôt est la façon dont la consistance de la matière imposable est établie. Il y a divers procédés utilisables pour constater la matière imposable, et le choix qui en est fait est chose importante pour le contribuable. En France surtout, on a toujours regardé de fort près aux procédés de constatation, et il y a chez nous une vieille querelle, en matière d'impôt sur le revenu, entre les partisans et les adversaires de la déclaration. Le revenu imposable peut être évalué par l'Administration, avec un minimum de formalités et d'initiative pour le contribuable, et il y aura, pour celui-ci, le plus de commodité là où l'Administration se contentera d'évaluer son revenu du dehors, au moyen de signes extérieurs faciles à connaître. Ou bien l'Etat contraindra le contribuable à prendre une initiative, à déclarer le montant et la nature de ses revenus, et la déclaration sera nécessairement soumise au contrôle du fisc.

(17) Jèze, *Cours élémentaire de science des finances*, 5e édition, liv. IV, IIIe partie, chap. I.

Il y a certaines catégories de revenus dont la constatation est relativement aisée, mais à la condition de les envisager comme revenus réels, sans considération de la personne du bénéficiaire. Le revenu des terres, considéré comme revenu de capital, de même le revenu des maisons, sont des choses que l'on peut déterminer sans trop de difficultés, à la condition toutefois de ne pas chercher le revenu individuel, mais le revenu moyen impersonnel que doit donner normalement tel ou tel type de propriété immobilière : un revenu de genre. Dans une société où la plupart des revenus étaient des revenus fonciers, on conçoit que les physiocrates n'aient pas tenu pour impraticable l'impôt unique. De même le fisc connaît bien le revenu des valeurs mobilières; il n'a qu'à le constater chez le débiteur qui est une personne morale, commune ou société industrielle, dont la comptabilité lui est soumise, et l'impôt est ici perçu de la façon la plus simple par une retenue que la personne morale débitrice est obligée de faire sur le coupon qu'elle paie (18). Mais le revenu des valeurs mobilières, le fisc ne le connaît si aisément qu'à la condition de le considérer comme revenu purement réel, abstraction faite de la personne du bénéficiaire.

Pour d'autres revenus, notamment les revenus professionnels, tirés d'une exploitation agricole, industrielle ou commerciale, les déterminer exactement est une chose très difficile. Ou il faut se contenter d'évaluations faites pour ainsi dire de l'extérieur et qui ne peuvent pas serrer de près le revenu réel, ou il faut astreindre le contribuable à déclarer son gain professionnel et donner à l'Administration des droits rigoureux de contrôle. La France a été pendant longtemps très attachée au premier système; notre impôt des patentes, supprimé comme impôt d'Etat en 1917, qui frappait les revenus du commerce et de l'industrie, était fondé sur ce qu'on appelle les signes extérieurs : importance des locaux professionnels et des locaux servant à l'habitation personnelle de l'exploitant, importance et nature de l'outillage, nombre des salariés employés dans l'établissement, population de la ville pour le commerce de détail. C'est le système indiciaire : l'impôt est déterminé par certaines apparences extérieures que l'on présume être des indices exacts du revenu professionnel. Beaucoup d'autres pays ont, au

(18) Cela n'est vrai toutefois que des valeurs mobilières nationales; la perception est moins simple pour les valeurs étrangères.

contraire, adopté le système de la déclaration contrôlée, avec des modalités diverses. Le système d'imposition des revenus professionnels, établi en France par la loi du 31 juillet 1917, tient le milieu entre l'ancien système indiciaire et celui de la déclaration contrôlée; mais la loi du 4 avril 1926 marque une évolution nettement prononcée vers le système de la déclaration.

Les difficultés, déjà grandes pour le revenu professionnel, le sont plus encore pour le revenu global. Nous avons eu en France, jusqu'en 1917, un impôt sur la valeur locative de l'habitation personnelle, appelé contribution mobilière, qui tenait le rôle d'un impôt sur l'ensemble du revenu, en raison de la relation qui existe entre la dépense de logement et le revenu total du contribuable, et qui le tenait d'ailleurs assez mal [19]. Il est certain que la constatation du revenu global par ses seules manifestations extérieures est une chose très imparfaite. Le revenu global ne peut être connu que si le contribuable est obligé de le déclarer et si le fisc a des pouvoirs étendus d'investigation et de contrôle. Mais cela même soulève de graves difficultés; l'obligation de la déclaration est pénible; les investigations du fisc le sont aussi; dans le fonctionnement du système, il y a des fissures, des fraudes, une grande inégalité entre les contribuables dont les uns ont beaucoup de facilité à dissimuler une partie de leurs revenus, les autres non. Le système de la déclaration contrôlée est un instrument fiscal plus robuste et d'un rendement meilleur que le système indiciaire, mais le fonctionnement n'en est correct et satisfaisant que si diverses conditions sont remplies, les unes morales et politiques, les autres de technique fiscale.

§ 3. — La notion de justice en matière d'impôt.

Un système fiscal ne peut pas être aménagé seulement avec le souci de la productivité et celui du minimum d'incommodité pour le contribuable. Qu'on le veuille ou non, il est façonné aussi selon certaines conceptions juridiques et sociales; c'est la question de la justice dans l'impôt. On parle beaucoup de la justice dans l'impôt; c'est une notion peu consistante et qui est sujette à changer. Dans notre ancienne monarchie, le principal impôt, la taille, n'était payé que par les roturiers et les serfs; les ecclésiastiques et les nobles en étaient exempts, et l'on justifiait cette exemption en

(19) La contribution mobilière, supprimée comme impôt d'Etat par la loi du 31 juillet 1917, subsiste comme impôt du département et de la commune.

disant que les nobles aidaient le roi de leur épée, les ecclésiastiques de leurs prières, et les roturiers de leur argent; pendant longtemps, cela a paru légitime parce que c'était une notion en harmonie avec l'ordre social de l'époque. Notre conception moderne de la justice fiscale est différente; elle se tire de l'idée d'égalité. Cette idée d'égalité en matière d'impôt a un contenu très précis si on la situe dans l'histoire; elle a servi à combattre et à renverser les privilèges fiscaux de l'ancien régime [20]; elle a une valeur de critique et destructive. Mais sa valeur, en tant que principe positif et d'organisation, est médiocre, et son contenu en règles fiscales précises très pauvre. La seule règle générale à quoi conduit l'idée d'égalité, c'est que tout le monde doit payer l'impôt, sauf le cas d'impossibilité économique certaine; les systèmes fiscaux modernes se conforment assez bien à cette règle, avec leur multiplicité d'impôts qui atteignent le revenu sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations. Quant à déterminer dans quelle mesure chacun doit payer l'impôt, ce qui est la question essentielle, l'idée d'égalité toute nue est impuissante à le faire. Elle est, par exemple, aussi bien invoquée par les partisans de la progression que par ceux de la proportionnalité; elle ne fournit pas non plus de lumière décisive sur la question des exemptions à la base ou sur celle de la discrimination des revenus. L'idée d'égalité devant l'impôt ne prend toute sa force que chez le contribuable qui voit des gens d'une condition économique semblable à la sienne échapper aux impôts qu'il paie. Mais ce sentiment, très profond chez les hommes d'aujourd'hui, ne fournit pas des règles précises d'organisation fiscale.

Outre la difficulté de traduire en règles précises le principe d'égalité devant l'impôt, il arrive que ce principe est souvent contrebattu par l'intérêt politique. Dans les assemblées élues qui établissent l'impôt, la majorité est moins soucieuse des principes que de son intérêt, et son intérêt est de ménager, dans le système fiscal, la classe en qui réside la force politique; cette classe change avec les systèmes électoraux et les institutions économiques, mais elle s'efforce toujours de construire le système fiscal selon sa convenance, et elle y réussit généralement dans une large mesure. On ne peut pas s'expliquer autrement les nombreuses et patentes inégalités que renferme le système fiscal français, alors qu'il y a peu de pays où l'idée d'égalité soit plus assidûment et plus

(20) Sur l'histoire du principe de l'universalité fiscale, consulter Vignes, *Histoire des doctrines sur l'impôt en France* (Paris, 1909).

somptueusement célébrée en paroles et en écrits. Le célèbre privilège des bouilleurs de cru est un exemple de ces inégalités; un autre est l'exemption fiscale quasi complète accordée, soit en droit, soit en fait, aux revenus de l'exploitation agricole dans le nouveau système des impôts directs. Cela est la conséquence de la prépondérance politique des propriétaires paysans.

La notion de justice est donc loin de jouer en matière fiscale un rôle aussi important que le ferait croire l'abondance des écrits et des discours sur ce sujet. En réalité, elle n'est prise au sérieux que par un petit nombre de théoriciens; dans la pratique, quand la justice fiscale est invoquée, il faut discerner les réalités qui se cachent sous ce vêtement d'emprunt, et qui sont des intérêts et des appétits économiques et politiques. Cependant, la notion de justice dans l'impôt n'est pas une chose tout à fait négligeable. Des dispositions fiscales qui heurtent chez le contribuable le sentiment de la justice sont une cause de trouble dans le corps social; elles démoralisent à la fois ceux qui souffrent de l'injustice commise et ceux qui en profitent; elles incitent le contribuable lésé à la fraude, et, si l'on ne peut pas aller jusqu'à dire qu'elles rendent la fraude légitime, elles enlèvent cependant beaucoup de leur force aux raisons qu'il y a de la condamner. Un Gouvernement soucieux de l'intérêt général devrait apporter beaucoup d'attention à éviter l'injustice dans l'impôt et tenir sévèrement en bride les intérêts politiques, toujours empressés à réclamer des privilèges.

CHAPITRE III

LA TECHNIQUE DU CREDIT PUBLIC

Le grand développement du crédit public a donné naissance à une technique compliquée qui est devenue une branche spéciale de la science financière. Nous n'en dirons rien ici que l'essentiel, en traitant, dans une première section, des types d'emprunt et de l'émission des emprunts, dans une seconde section de l'amortissement et de la conversion des dettes publiques.

SECTION I

§ 1. — Dette flottante. Dette à terme. Dette perpétuelle.

Les Etats peuvent contracter leurs emprunts pour des durées de temps très inégales. Il y a une part de la dette qui, en temps normal du moins, est considérée comme essentiellement provisoire : c'est la dette flottante, alimentée par des ressources de trésorerie, notamment les bons du Trésor; là est le minimum de durée pour les dettes publiques. Il y a une part de la dette qui a plus de consistance, qui n'a pas pour objet des besoins du moment, éphémères et variant d'un jour à l'autre, mais des besoins d'une certaine durée : c'est la dette à terme. Enfin les Etats, puisqu'ils ne périssent pas, peuvent emprunter sans fixer l'époque du remboursement et sans prendre l'engagement de jamais rembourser : c'est la dette perpétuelle.

*
* *

Le Trésor est une entité financière qui rassemble toutes les ressources de l'Etat, que l'Etat charge de payer toutes ses dépenses et dont il se sert comme d'un banquier (1). Banquier de l'Etat,

(1) Il faut lire, sur la définition et la fonction du Trésor et sur les opérations de trésorerie, les excellents chapitres que notre collègue Allix y a consacrés dans son *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, livre III, chapitres xxv à xxvii (4e édition, 1921).

le Trésor lui fait des avances à très court terme destinées à couvrir des besoins financiers provisoires ou à permettre d'attendre le moment favorable pour une opération d'emprunt de durée plus longue. Voici les principaux cas où le Trésor remplit cette fonction de banquier.

a) L'Etat, comme un particulier ou un entrepreneur, a besoin d'un fonds de roulement, et qui soit proportionné à l'importance des recettes et des dépenses budgétaires. C'est le Trésor qui fournit ce fonds de roulement.

b) Un budget est provisoirement, en cours d'exercice, en déficit; cela peut arriver même aux budgets qui en définitive se soldent en équilibre ou avec un excédent de recettes; à un certain moment les dépenses peuvent excéder les recettes, bien que, tout compte fait, celles-ci finissent par l'emporter. C'est le Trésor qui comblera le déficit provisoire.

c) Un budget est définitivement en déficit; le Trésor se charge provisoirement de ce déficit qui entre dans ce qu'on appelle, selon la terminologie financière française, les découverts du Trésor.

d) L'Etat a des besoins financiers qui ne peuvent pas être couverts par l'impôt, mais le moment paraît peu propice à une opération d'emprunt consolidé. Des opérations de trésorerie fourniront les avances nécessaires jusqu'au moment où l'opération d'emprunt deviendra possible. Dans le cours notamment d'une guerre, ces avances de trésorerie peuvent prendre une ampleur extraordinaire et devenir le principal moyen pour l'Etat de faire face, financièrement, à la conduite des opérations.

Le Trésor n'a pas de ressources propres; les avances qu'il fait à l'Etat ne peuvent provenir que de fonds qu'il a lui-même empruntés. Le Trésor reçoit des fonds en dépôt, comme tous les banquiers, avec cette différence qu'il y a certains déposants qui ne sont pas des déposants volontaires, que la loi contraint de déposer leurs fonds disponibles au Trésor. Et puis le Trésor s'adresse aux capitalistes et sollicite d'eux des prêts à très court terme : l'instrument de ces prêts à très court terme est le bon du Trésor, titre de dette qui dans la législation financière française est, sauf exceptions, à des échéances comprises entre un mois et un an.

L'instrument financier des bons du Trésor a reçu pendant la guerre des emplois extraordinairement étendus, en France et dans les autres Etats belligérants. En France, avec de légères modifications juridiques, il est devenu le bon de la défense nationale; tandis que le bon du Trésor, avant la guerre, était très peu répandu dans le public et n'était souscrit que par des banques ou quelques sociétés industrielles, le bon de la défense nationale est tout à fait entré dans les habitudes du grand public; il est devenu un des principaux modes de placement des épargnes. Les emprunts faits sous cette forme n'ont pas pris fin avec la guerre; c'est un mode d'appel à l'épargne qui est commode pour l'Etat et dont celui-ci a continué à user, la paix revenue. Il a émis des bons, soit pour rembourser ceux qui venaient à échéance, soit pour couvrir des dépenses auxquelles on ne pouvait faire face ni par l'emprunt à plus long terme ni par l'impôt. Le montant des bons en circulation, après avoir beaucoup varié, est actuellement d'environ 49 milliards de francs. C'est à ce chiffre que la loi du 7 août 1926 en fixe le maximum; ladite loi crée une caisse de gestion des bons et d'amortissement de la dette publique.

La dette flottante est une chose nécessaire et qui existe dans tous les Etats; mais c'est une partie de la dette publique qui expose l'Etat à de grands dangers. L'Etat, débiteur à très court terme, est pressé à tout moment par des échéances imminentes; il n'a pas la sécurité que donne une date éloignée de remboursement; les opérations de trésorerie portant sur des sommes considérables peuvent mettre en péril, si les circonstances économiques ou politiques deviennent mauvaises, la solvabilité de l'Etat, parce qu'alors les porteurs de bons demandent leur remboursement et qu'il n'y a pas de nouveaux souscripteurs venant prendre la place des anciens. La situation financière des belligérants de la grande guerre ne sera redevenue saine que le jour où leur dette flottante sera descendue à un niveau raisonnable.

La dette flottante peut disparaître ou diminuer de deux façons : par le remboursement ou par la consolidation. Si le Trésor a des fonds disponibles, il rembourse les porteurs de bons ou les autres créanciers de la dette flottante au fur et à mesure que les échéances surviennent. Ou bien l'Etat emprunte, à des termes plus longs ou en rente perpétuelle, une somme égale à la partie de la dette flottante qu'il veut éteindre, et soit que les créanciers de la dette flottante apportent leur créance en paiement de ces nouveaux titres qu'ils souscrivent, soit que ces titres soient souscrits par d'autres prêteurs dont l'argent va servir à les rembourser, le résultat est qu'à une dette à très court terme est substituée une dette à terme plus long ou même perpétuelle : c'est ce qu'on appelle la consolidation de la dette flottante.

*
* *

Lorsque l'Etat veut emprunter pour une durée qui dépasse celle des opérations de trésorerie à très court terme, il a le choix entre deux façons de procéder. Il peut emprunter en s'engageant à rembourser dans un délai déterminé : c'est la dette à terme, dette qui comporte elle-même bien des modalités diverses dont nous aurons à énoncer les principales en parlant de l'amortissement (*infra*, sect. II). Il peut aussi, puisqu'il ne périt pas, emprunter sous une forme qui n'est guère accessible aux particuliers, en rente perpétuelle; ce qui caractérise la rente perpétuelle, c'est que l'Etat ne s'oblige pas à rembourser à une époque déterminée ou dans un délai déterminé le capital emprunté; il a seulement le droit de le rembourser à tout moment. Dans la dette française d'avant la guerre, sur un capital total de 33 milliards de francs au 1er janvier 1914, la dette perpétuelle était de près de 22 milliards de francs (21.922 millions de francs). Les opérations financières faites pendant la guerre et depuis ont beaucoup amoindri la part de la dette perpétuelle dans le passif total de l'Etat français, bien que, en chiffres absolus, la dette perpétuelle ait naturellement grossi. A la date du 31 mars 1926, la dette perpétuelle s'élevait à 101.659.689.000 francs, soit 35 p. 100 de la dette intérieure totale, alors qu'avant la guerre la proportion était d'environ les deux tiers. Si on ajoutait à la dette intérieure la dette extérieure, qui est tout entière à terme, la proportion serait beaucoup plus basse.

L'emprunt en rente perpétuelle présente pour l'Etat un avantage évident et très grand. N'étant pas obligé de rembourser, il n'a pas à redouter que la venue d'une échéance, dans des circonstances délicates, dans une crise économique, pendant une guerre, le mette dans l'embarras. Il choisit en toute liberté le moment favorable.

Mais cette pleine liberté laissée à l'Etat n'est pas sans péril. Puisqu'il n'est à aucun moment tenu de rembourser, il y a lieu de craindre qu'il ne rembourse jamais. Qui a terme ne doit rien, dit une vieille maxime; à plus forte raison qui a terme indéfini. Comme la vie nationale apporte de temps en temps de nouvelles raisons d'emprunter, l'Etat négligent, confiant dans la perpétuité de la dette, laisse la charge grossir peu à peu et compromet l'avenir de ses finances.

Dans l'hypothèse la plus favorable, qui est celle où l'emprunt en-

rente perpétuelle a été contracté pour une dépense productive économiquement (chemin de fer, canal, etc.), ne pas rembourser la dette est une faute grave. La plus-value tirée par l'économie nationale des travaux exécutés sur des fonds d'emprunt n'a qu'un temps; l'outillage économique périt et devient désuet; l'Etat, selon la règle que suivent les entrepreneurs d'industrie, doit le renouveler et l'amortir; s'il ne rembourse pas sa dette, il laisse une charge qui dure en regard d'une utilité économique qui décroît et finalement disparaît. Il y a contradiction entre le caractère périssable de toute œuvre économique et le caractère perpétuel de la dette. La perpétuité de la dette est bien plus choquante encore quand le capital emprunté a servi à couvrir des dépenses non productives : déficit budgétaire, travaux frustratoires, dépenses d'armement et de guerre.

L'emprunt perpétuel n'est un procédé financier admissible que complété par un système vigoureux et strictement suivi d'amortissement. Amortir leur dette est pour les Etats un devoir essentiel, une condition de leur puissance financière et politique.

§ 2. — L'intérêt nominal et l'intérêt réel des emprunts. La prime de remboursement. Les emprunts à lots. Les immunités fiscales. Les emprunts avec gage spécial.

Les types d'emprunts ne diffèrent pas seulement par la durée, mais par les avantages et les garanties qui sont donnés aux souscripteurs.

Souscrire à un emprunt ou en acheter des titres à la bourse, c'est faire un placement; l'intérêt promis par l'Etat emprunteur est pour le prêteur le mobile de son opération. Le taux de l'intérêt varie dans le temps et dans l'espace, et il est à tout moment déterminé par la confiance que l'Etat emprunteur inspire et la situation du marché des capitaux. Mais il faut avoir soin de distinguer l'intérêt nominal et l'intérêt réel. L'intérêt nominal se tire du rapport entre le montant de l'intérêt promis et la somme dont l'Etat se reconnaît débiteur; de la rente à 5 p. 100, cela veut dire que, pour chaque somme de 100 francs dont il se reconnaît débiteur, l'Etat s'engage à payer 5 francs d'intérêts annuels. L'intérêt réel se tire du rapport entre le montant de l'intérêt payé et la somme qu'il faut débourser pour obtenir le titre qui donne droit à cet intérêt. Si la rente 5 p. 100 est cotée à la bourse 80 francs, c'est-à-dire si je paie 80 francs un titre qui nominalement en vaut 100, l'intérêt réel est un peu supérieur à 6 p. 100; si, au contraire,

la rente est cotée 110 francs, l'intérêt réel n'est guère que de 4 1/2 p. 100. Par conséquent, une fois l'emprunt émis, l'intérêt nominal restant le même, l'intérêt réel change avec le cours de la rente. Mais il se peut aussi que, lors même de l'émission, il n'y ait pas coïncidence entre l'intérêt nominal et l'intérêt réel. L'intérêt nominal et l'intérêt réel coïncident quand l'émission est faite au pair, c'est-à-dire que le souscripteur doit payer une somme égale à la valeur nominale du titre. Or, l'émission n'est pas toujours faite au pair; en France, notamment, la pratique des émissions au-dessous du pair est fréquente; un titre d'une valeur nominale de 100 francs est émis, par exemple, au cours de 90 francs, de sorte que le souscripteur, pour un intérêt nominal de 5 p. 100, a un intérêt réel de 5,55 p. 100. Nous reviendrons sur cette pratique des émissions au-dessous du pair (*infra*, § 3).

L'émission au-dessous du pair confère au titre un avantage qui s'ajoute à l'intérêt, celui d'une prime de remboursement. Le jour où le titre émis à 90 francs est remboursé à 100 francs, le souscripteur originaire gagne 10 francs. Dans l'emprunt à lots, il y a une variété de la prime de remboursement. Le lot se distingue de la prime par sa grandeur et par son caractère aléatoire; il vaut mieux, pour un titre qu'on a payé 90 francs, être remboursé à 100.000 francs qu'à 100 francs, mais il y a peu d'élus parmi les appelés. Dans les Etats à bon crédit, la pratique des emprunts à lots est rare, bien que cette forme d'emprunt ait l'avantage d'être pour l'emprunteur une des moins coûteuses qu'il y ait; chacun se fiant à sa bonne étoile pour gagner un gros lot, les souscripteurs acceptent sur l'intérêt une diminution assez grande pour que le coût total de l'opération soit, pour l'emprunteur, inférieur au coût des emprunts ordinaires. Mais un Etat hésite à encourager parmi les citoyens le goût des gains de hasard, et puis on admet généralement que la forme d'emprunt à lots ne se prête, financièrement, qu'à des opérations d'envergure modeste, parce que si le capitaliste consent à ne recevoir, en considération de la chance du lot, qu'un intérêt diminué, ce n'est que pour une petite partie de ses placements (2).

L'Etat français, outre l'intérêt et éventuellement une prime de remboursement, attache à ses emprunts deux avantages importants : l'immunité fiscale et l'insaisissabilité. Le privilège de l'immunité fiscale remonte à la loi du 9 vendémiaire an VI, et celui de l'insaisissabilité à deux lois du 8 nivôse an VI et 22 floréal an VII. Leur convenance financière et économique a été fort discutée, et il est certain que l'insaisissabilité aboutit en pratique à des conséquences tout à fait choquantes, malgré les atténuations qu'y a apportées la jurisprudence. Quant à l'immunité fiscale, elle est sans doute une violation du principe de l'égalité devant l'impôt et, à ce titre, les théoriciens se doivent de la condamner. Mais, outre que le principe de l'égalité devant l'impôt est si souvent violé en France qu'on en arrive à penser qu'une fois de plus ou de moins est sans importance, il y a une considération pratique assez forte à faire valoir en faveur de l'immunité fiscale. Elle facilite le placement des emprunts d'Etat et elle a pour effet que, sauf aux époques où des causes spéciales de dépréciation pèsent sur la rente, celle-ci vaut plus cher que les valeurs mobilières de qualité équivalente mais assujetties à l'impôt. Tout cela est affaire plutôt d'opportunité que de principe; il est à remarquer que, pour la réussite de leurs emprunts de guerre, des Etats qui avaient auparavant soumis leurs titres d'emprunts au droit commun fiscal, en sont venus, eux aussi, au procédé de l'immunité. Au surplus, quelque opinion qu'on ait sur le fond de la question, une chose est certaine, c'est que pour ceux de ses emprunts qui ont été émis avec la promesse de l'immunité fiscale, un Etat ne peut, par la suite, les assujettir à l'impôt sans être infidèle à sa parole et que cela équivaut à une banqueroute partielle (3).

Dans les Etats à bon crédit, les emprunts ne sont garantis par aucune sûreté particulière; l'Etat, personne honorable et solvable, engage sa seule signature qui représente l'ensemble de la richesse nationale. Ce sont les Etats dont la situation présente est médiocre ou le passé peu sûr qui sont obligés, pour trouver preneur à leurs emprunts, d'affecter un gage spécial à la sûreté de la créance : le produit de tel impôt, les recettes de tel port ou de tel chemin de fer; cela surtout pour les emprunts extérieurs (4). La valeur juri-

(2) En France, l'emprunt à lots est pratiqué par les villes, notamment la Ville de Paris, et par le Crédit Foncier. Le Crédit National a émis des obligations à lots, et c'est là un véritable emprunt d'Etat, bien que l'Etat n'y soit pas directement l'emprunteur. La forme à lots a été, depuis la guerre, proposée pour les emprunts de l'Etat, mais n'a pas jusqu'à présent été admise.

(3) Dans le droit financier français l'immunité fiscale des fonds d'Etat ne s'entend que de l'impôt cédulaire et de la taxe dite de transmission. Le revenu provenant des fonds d'Etat entre dans le calcul du revenu global assujetti à l'impôt. Il y a exception toutefois pour les bons de la défense nationale et pour la rente 4 p. 100 1925.

(4) Sur ce point, consulter l'ouvrage de Wuarin, *Essais sur les emprunts*

dique de cette affectation de recettes est d'ailleurs très faible; il ne faut pas se représenter le gage donné par l'Etat comme semblable à ce que le droit privé appelle de ce nom. Il n'y a ici qu'une garantie de l'ordre de la technique financière, impliquée dans le fait que la recette affectée est mise à part, non confondue avec les ressources générales du budget, et cette garantie ne prend toute sa valeur que dans le cas où la gestion de la recette affectée est confiée à un organisme indépendant. Il y a des pays où la gestion financière de l'Etat est mauvaise, mais où le service de la dette extérieure est confié à une administration spéciale, gérée ou contrôlée par des étrangers, de sorte que ces pays ont un crédit supérieur à ce que justifierait leur situation générale.

Un Etat, sans donner de garantie particulière, peut, à l'égard des porteurs étrangers ou même nationaux, s'engager à payer les intérêts et à rembourser le capital en or, ou bien à un change fixe entre sa propre monnaie et celle du pays créancier. Cela n'a rien que de naturel, aux époques surtout de dépréciation monétaire et de grandes variations du cours des changes.

§ 3. — Emission des emprunts avec ou sans l'intermédiaire des banques. Les émissions au-dessous du pair.

L'Etat emprunteur peut s'adresser directement au public, émettre ses titres dans le public sans intermédiaire. Cela n'est possible qu'à diverses conditions. Il faut que l'Etat ait un crédit solidement assis, une clientèle de prêteurs habitués à lui confier leur argent, une administration financière bien en contact avec le public et disposant de guichets assez nombreux, ouverts sur l'ensemble du territoire. L'Etat, d'ailleurs, ne peut s'adresser directement au public que pour les emprunts ou parties d'emprunts qu'il cherche à placer à l'intérieur du pays; les emprunts placés à l'extérieur ne peuvent l'être évidemment que par les soins de banques installées dans les pays auxquels on s'adresse.

L'Etat peut aussi, au lieu de s'adresser directement au public, passer par l'intermédiaire des banques. Il y trouve l'avantage que la banque ou le groupement de banques qui traite l'affaire en prend les risques à son compte; la banque achète les titres à l'Etat et se charge de les placer; si elle échoue, la perte est pour elle.

d'Etat et la protection des droits des porteurs de fonds d'Etats étrangers (Paris, 1907). Cf. A. Andréadès, *Les contrôles financiers internationaux* (Paris, 1925).

Il y trouve aussi l'avantage de recevoir, s'il en a besoin, une partie du montant de l'emprunt avant que le public ait souscrit, la banque agissant ici comme un escompteur qui paie un effet de commerce non encore échu. Mais la banque, naturellement, fait payer par l'Etat les services qu'elle rend, et tire son bénéfice de l'écart entre le prix auquel elle achète les titres à l'Etat et le prix auquel elle les revend au public. C'est pour cela que les Etats, quand leur crédit est assez solide et qu'il s'agit d'emprunts intérieurs, préfèrent se passer des banquiers et s'adressent directement au public (5). En France, au XIXe siècle, l'Etat a commencé par traiter avec les banques, puis c'est le système de la souscription publique directement ouverte par l'Etat qui a été mis en pratique, d'une façon à peu près exclusive, à partir du second Empire. Il y a pourtant des opérations d'avances que l'Etat français traite avec certaines banques : la Banque de France, ainsi que cela a été précédemment expliqué, a fait à diverses reprises, et notamment à l'occasion de la guerre, des avances considérables à l'Etat. L'Etat a traité aussi de grosses opérations avec la Caisse des dépôts et consignations.

Le fait que les Etats à bon crédit ont pris l'habitude de se passer des banques les a conduits à s'efforcer d'élargir le public souscripteur, à s'adresser non seulement aux capitalistes importants, mais à la masse des moyens et des petits épargnants. Il s'est opéré ce qu'on a appelé une démocratisation des emprunts, très inégale d'ailleurs selon les pays. En France, cette démocratisation est depuis longtemps accomplie. L'histoire de l'émission des emprunts français depuis la seconde moitié du XIXe siècle permet de suivre les procédés de cette démocratisation et ses conséquences (6).

Il a été dit au paragraphe précédent que les titres des emprunts n'étaient pas toujours émis à leur valeur nominale. La valeur nominale est la somme que l'Etat doit verser au porteur de titre le jour où il fait le remboursement, et l'émission est faite au pair

(5) Toutefois l'économie que l'Etat fait en se passant des banques n'est pas toujours aussi grande qu'il paraît. Les services financiers de l'Etat ne connaissent pas aussi bien que les banques, dont c'est le métier, l'état du marché financier, et le ministre responsable, par crainte d'un échec, peut être amené à émettre l'emprunt à des conditions plus favorables pour le public que cela n'est nécessaire.

(6) On trouvera une description étendue des emprunts français dans l'ouvrage précité de Paul Leroy-Beaulieu, *Traité de la science des finances*, t. II.

quand le souscripteur verse cette somme même. L'émission au pair paraît être, et elle est en effet, la pratique la plus naturelle en matière d'emprunts. Si l'Etat émet des titres d'une valeur nominale de 100 francs, il est normal que ce soit cette somme de 100 francs qu'il demande au souscripteur, puisque c'est ce qu'il aura lui-même à payer s'il rembourse. Tout au moins, si l'émission n'est pas rigoureusement faite au pair, il faut qu'elle soit faite très près du pair : par exemple 97 ou 98 francs pour un titre de 100 francs.

Cependant c'est une pratique assez fréquente, notamment en France, que celle des émissions sensiblement au-dessous du pair, parfois très au-dessous. Un titre qui vaut nominalement 100 francs est émis à 90 francs, 80 francs, 70 francs même, de sorte qu'il y a une marge entre ce que l'Etat reçoit et ce dont il se reconnaît débiteur.

Quelle est la raison d'être de cette pratique ? L'écart entre le prix payé à l'Etat et la valeur nominale du titre ménage au souscripteur une prime de remboursement, et en attendant l'époque du remboursement le titre coté en bourse a une marge de hausse; le titre de 100 francs, émis à 70 francs, a une belle carrière à parcourir avant d'atteindre le pair, tandis qu'émis au pair son essor serait limité par la perte éventuelle que subirait, en cas de remboursement, l'acheteur qui aurait payé un prix supérieur à la valeur nominale. Prime de remboursement, marge de hausse. ce sont là pour le titre des avantages appréciables, et il est à croire qu'en considération de ces avantages le souscripteur se contentera d'un taux d'intérêt réel moindre. L'expérience démontre qu'il en est, en général, ainsi : l'emprunt émis au-dessous du pair coûte moins à l'Etat, en intérêts, que l'emprunt émis au pair.

Par contre, la méthode des émissions au-dessous du pair a un vice grave, qui est que l'Etat doit rembourser plus qu'il n'a reçu, de sorte que la dette publique est artificiellement enflée de sommes que le prêteur n'a pas versées, qui ne représentent aucun service rendu à la collectivité. Dans la dette française antérieure à 1914, il y a une portion importante, environ un quart, qui n'est que la différence entre le capital reçu et le capital dû par l'Etat. Les emprunts en rentes faits au cours de la guerre et depuis ont beaucoup accru cette enflure de la dette française; les emprunts faits en 1915, 1916, 1917, 1918, ont ajouté au montant nominal de la dette plus de 72 milliards de francs, alors que l'Etat n'a reçu que 55 milliards. En 1920, l'Etat a émis des rentes 5 p. 100 remboursables à 150 p. 100 en soixante années; en 1924, il a émis

des bons remboursables à 150 p. 100 en dix ans. Ce sont deux exemples de plus du même procédé.

Il est vrai que, s'il s'agit de rente perpétuelle, comme l'Etat n'est pas obligé de rembourser, on peut alléguer qu'il importe peu que la dette nominale excède les sommes effectivement reçues. Mais c'est une détestable politique que de ne pas avoir le souci de rembourser les dettes perpétuelles, et le jour où l'Etat a le souci de rembourser, il éprouve pleinement les vices de l'émission au-dessous du pair. En outre, même s'il ne rembourse pas, l'émission au-dessous du pair a l'inconvénient de retarder la possibilité des conversions; la conversion de la dette (*infra*, sect. II) suppose des titres qui ont atteint le pair, et la condition est d'autant moins aisément réalisable que l'émission a été faite plus loin du pair.

La pratique des émissions au-dessous du pair ne peut pas être condamnée d'une façon absolue, puisqu'il y a une balance à faire entre l'allégement actuel de la charge en intérêts et l'aggravation impliquée dans le remboursement d'une somme supérieure à la somme reçue et dans l'ajournement des conversions. Mais d'une façon générale ce n'est pas une très bonne pratique; elle est de ces expédients financiers qui allègent la charge dans le présent aux dépens de l'avenir (7).

SECTION II

Les Etats, s'ils ont le souci d'une bonne gestion financière, doivent aviser aux moyens de diminuer leur dette. Nous ne parlons ici que des moyens réguliers, laissant de côté les formes avouées ou dissimulées de banqueroute. Les moyens réguliers sont de deux sortes : un Etat peut réduire la charge des intérêts par la conversion de la dette; il peut réduire le capital par l'amortissement.

§ 1. — La conversion des dettes publiques.

Convertir une dette, c'est, au sens le plus général du mot, transformer une dette en une autre, la nover; dans celle de ses fonctions que nous avons à envisager ici, la conversion est la transformation d'une dette portant un intérêt *a* en une autre por-

(7) Jèze, *Les émissions au-dessous du pair*, in *Revue de science et de législation financières*, 1918.

tant un intérêt *a* — *b*, par exemple d'une dette 5 p. 100 en une dette 4 p. 100.

La conversion peut être une sorte de coup de force financier, si l'Etat réduit l'intérêt d'autorité, sans recevoir le consentement de ses créanciers; elle est alors une forme de la banqueroute. Mais c'est un cas exceptionnel, et en général la conversion est une opération légitime, de caractère contractuel. Elle est fondée en droit sur ce que l'Etat a la faculté de rembourser à toute époque la dette perpétuelle. Il offre donc aux porteurs de titres l'alternative ou d'être remboursés, ou de recevoir un nouveau titre portant un intérêt moins élevé que l'ancien; à l'égard du porteur de titres, la réduction de l'intérêt a ainsi pour base un accord entre l'Etat et lui. Dans la terminologie financière, on parle de conversion obligatoire; ce qui est obligatoire pour le porteur, c'est le remboursement. S'il accepte la réduction de l'intérêt, et dans une conversion bien faite c'est le parti que prend la presque unanimité des porteurs de titres, c'est parce que les circonstances sont telles que la réduction lui paraît plus avantageuse que le remboursement; la réduction d'intérêt lui est, au point de vue économique, imposée par les circonstances, mais juridiquement elle est pour lui un acte volontaire et contractuel.

Puisque la conversion est fondée sur la faculté qu'a l'Etat d'imposer le remboursement au porteur, l'Etat ne peut pas convertir la dette quand il n'a pas cette faculté de remboursement *ad nutum*. C'est le cas des dettes amortissables dans des conditions et délais déterminés; l'Etat, d'après l'opinion dominante, violerait le contrat s'il imposait le remboursement en dehors de ces conditions et délais; la jurisprudence française est actuellement en ce sens. La conversion ne peut être dans ce cas que facultative, c'est-à-dire que l'Etat ne peut que proposer la conversion, sans mettre le porteur en demeure d'opter entre le remboursement et la réduction. Ces conversions facultatives sont rares et n'ont généralement que peu de succès.

La conversion d'une dette suppose, comme condition préalable, une baisse de l'intérêt survenue depuis l'émission de l'emprunt; elle a pour objet d'adapter la dette aux conditions nouvelles du marché financier. Cette baisse de l'intérêt peut d'ailleurs être un fait propre à l'Etat en question ou bien être un fait général. Première hypothèse : un Etat a emprunté, par suite des circonstances, dans des conditions onéreuses; il était engagé dans une guerre, atteint par une crise politique ou financière; plus tard, sorti d'embarras, il profitera de l'amélioration de son crédit pour convertir sa dette. Seconde hypothèse : on traverse une de ces périodes de longue durée que nous avons étudiées, où l'intérêt est, d'une façon générale, en baisse, ce qui est arrivé notamment dans le dernier quart du XIXe siècle; bonne occasion pour les Etats de convertir les dettes contractées dans la période antérieure où l'intérêt était en hausse.

Le symptôme à quoi l'on reconnaît que le moment de faire la conversion est venu, c'est que les titres à convertir ont sur le marché financier dépassé le pair. Un titre d'une valeur nominale de 100 francs et donnant un intérêt de 5 p. 100 a atteint des cours de 105, 110 francs, non pas, il faut le supposer, d'une façon accidentelle et éphémère, mais durablement. L'Etat offre au porteur le choix entre le remboursement de la valeur nominale, 100 francs, et la conversion en 4 1/2 p. 100. Si le porteur optait pour le remboursement, que ferait-il de son argent ? Il sait qu'il ne pourra pas, en titres de la même qualité et sécurité, tirer 5 p. 100 des 100 francs qu'il aura touchés, car la hausse des titres au-dessus du pair témoigne du changement survenu dans le taux de l'intérêt. Presque toujours il acceptera la conversion, surtout si l'Etat ne fait pas l'opération d'une façon trop rigoureuse et a su choisir un moment opportun, politiquement et financièrement (8).

Au cours du XIXe siècle, beaucoup d'Etats ont sensiblement allégé leurs dettes au moyen des conversions; elles ont, par exemple, procuré à l'Angleterre une économie en intérêts de 163 millions de francs, et à la France une économie de 158 millions. Dans le dernier quart du XIXe siècle, alors que l'intérêt était en baisse générale, on prévoyait une série de conversions prochaines, qui auraient ramené l'intérêt des fonds d'Etats de premier ordre aux environs de 2 p. 100. Mais la hausse de l'intérêt survenue au début du XXe siècle a fait écrouler tous ces projets. Les emprunts énormes, contractés à l'occasion de la guerre de 1914 ou de ses suites, ont marqué une nouvelle et forte étape dans la hausse de l'intérêt. Dans quelques années peut-être, après le retour à une situation économique normale, des conversions deviendront possibles pour les emprunts contractés dans cette période à des taux élevés; mais cette période n'est pas encore en vue.

(8) L'histoire financière offre, il est vrai, des exemples de conversion portant sur des titres qui n'avaient pas dépassé ni même parfois atteint le pair. Ce sont des opérations compliquées et dont le succès est généralement médiocre.

§ 2. — L'amortissement des dettes publiques.

Qu'est-ce que l'amortissement de la dette publique? Au sens large du mot, amortir une dette, c'est la rembourser. Le remboursement d'un emprunt peut se faire intégralement en une seule fois, ce qui n'est guère praticable que pour de petits emprunts. Il est d'usage de réserver le mot d'amortissement pour le cas où le remboursement a lieu par fractions successives; le remboursement par fractions est d'usage bien plus fréquent que le remboursement en bloc.

La nécessité d'amortir paraît évidente, la dette étant un poids mort pour les finances publiques, en ce sens qu'elle paie des services passés. Cependant des objections qui ne sont pas sans force ont été formulées contre la nécessité d'amortir. On a dit : la dépréciation monétaire implique une sorte d'amortissement des dettes; si dans l'espace d'un siècle le pouvoir d'acquisition de la monnaie se trouve avoir diminué de moitié, les dettes publiques auront aussi diminué de moitié, puisque, en intérêts comme en capital, l'Etat est débiteur de sommes fixes en monnaie. On a dit encore : les nations s'enrichissent et le fardeau de la dette leur devient de plus en plus léger; l'enrichissement national, comme la dépréciation monétaire, c'est de l'amortissement spontané et qui ne coûte rien au contribuable. Ces raisonnements sont fort ingénieux et ne sont pas d'ailleurs sans contenir une part de vérité (9). Mais ni la dépréciation monétaire ni l'enrichissement progressif des peuples ne sont des faits assez continus et assez sûrs pour dispenser les Etats de l'impérieux devoir d'amortir. L'argument tiré de la dépréciation monétaire future n'a d'ailleurs aucune valeur à l'égard des dettes contractées dans une période de forte et exceptionnelle dépréciation, quand le pays débiteur réussit plus tard à rehausser la valeur de sa monnaie : dans ce cas le poids de la dette, loin de s'alléger automatiquement, devient plus lourd. En fait, si l'on se réfère aux expériences de la dernière guerre, il faut reconnaître que les pays qui se sont débarrassés de leur dette par la dépréciation de leur monnaie sont plus nombreux que ceux qui ont cherché et réussi à rendre à l'unité monétaire son ancienne valeur. L'Allemagne, par exemple, a beaucoup allégé sa situation financière par l'anéantissement de l'ancien mark. Il y a, dans des cas de ce genre, répudiation de la dette, au fond sinon dans la forme. Mais on ne peut pas asseoir une théorie sur des expériences aussi exceptionnelles. La sagesse, en temps normal, est de ne pas trop compter sur la dépréciation monétaire pour se dispenser d'amortir la dette. Un pays chargé d'une lourde dette ne peut défendre son crédit qu'à la condition d'amortir avec vigueur et d'un effort continu. C'est pour obéir à cette nécessité que la France a institué, par la loi du 7 août 1926, une caisse autonome d'amortissement dotée de ressources nommément déterminées. La loi constitutionnelle du 10 août a donné à l'autonomie de cette caisse le caractère constitutionnel.

(9) En ce qui concerne la France, on a fait valoir que le retour à l'Etat, entre 1950 et 1960, des grands réseaux concédés de chemins de fer réservait aux budgets futurs des recettes dont l'éventualité rendait inutile l'amortissement de la dette. Mais cela n'est nullement décisif. Si le retour à l'Etat des chemins de fer lui procure de grosses recettes à partir de 1960, tant mieux pour les budgets de cette époque. Cela ne nous dispense pas d'être prévoyants et d'amortir dès maintenant la dette.

Mais s'il faut poser avec certitude le principe de l'amortissement, cela ne signifie pas qu'il faut amortir toujours, en toutes circonstances, d'une façon mécanique, et cela ne donne pas la mesure de ce que doit être un amortissement raisonnable. Il y a des procédés d'amortissement qui en font quelque chose d'automatique, à quoi l'Etat ne peut pas se soustraire, et il y en a d'autres qui laissent à l'Etat une liberté plus ou moins grande pour le montant et les époques des remboursements. Les premiers, sauf s'ils ne s'appliquent qu'à des dettes relativement modérées, ont de graves inconvénients.

Le maximum de contrainte dans l'amortissement se trouve dans les systèmes d'amortissement contractuel. Il y a amortissement contractuel dans les emprunts qui ont été émis avec stipulation de remboursement à des conditions et échéances déterminées. L'Etat a pris l'engagement que le remboursement serait fait dans telles conditions et achevé dans tel délai; le porteur de titres d'emprunt a un droit acquis à ce que les conditions et le délai soient respectés. Voici quelques modalités possibles d'emprunts avec amortissement contractuel :

a) L'emprunt est remboursable au cours d'une période déterminée, sans autres conditions ni précisions. Par exemple, le remboursement ne pourra pas être commencé avant un délai de cinq ans à partir de l'émission, ce qui assure aux souscripteurs une certaine stabilité pour leur placement, et il devra être achevé dans les vingt ans. Dans l'intervalle entre cinq et vingt ans, l'Etat aménage comme il veut, selon ses ressources et les circonstances, les remboursements de titres.

b) Un tableau d'amortissement détermine les conditions et la quotité, par période, des remboursements. On peut citer comme exemple, en France, la rente 3 p. 100 amortissable, créée à partir de 1876 pour l'exécution de travaux publics. L'amortissement s'étend sur la période 1878-1953, et il est fait à raison d'un nombre déterminé de séries par année; le nombre des séries à rembourser chaque année va en augmentant par sous-périodes, jusqu'à l'expiration du terme fixé; les séries à amortir sont désignées par voie de tirage au sort.

c) La dette consiste en annuités. Au lieu que le paiement des intérêts et le remboursement du capital soient des opérations distinctes, ils sont confondus, chacun des versements faits au créancier comprenant à la fois les intérêts du capital prêté et le remboursement d'une fraction du capital; le paiement d'un certain nombre d'annuités éteint par conséquent la dette. Les annuités tiennent une place importante dans la dette française; c'est sous forme d'annuités qu'ont été conclues de nombreuses et importantes opérations entre l'Etat et certaines institutions telles que la Caisse des dépôts et consignations et les compagnies de chemins de fer.

d) La dette consiste en rentes viagères; c'est une modalité du système des annuités, puisque le crédirentier reçoit des versements qui représentent à la fois les intérêts du capital aliéné et le capital même. L'opération est compliquée par le caractère aléatoire du contrat de rente viagère. La dette publique anglaise comprend des sommes importantes en rentes viagères (10).

Il y a dans l'amortissement contractuel une grande qualité. L'Etat est forcé d'amortir, puisqu'il s'est engagé envers des tiers, et ainsi la dépense d'amortissement entre obligatoirement dans le budget. Mais l'obligation ici comporte des périls plus grands que ses avantages. Vienne une période de budgets déficitaires, où le recours à l'impôt ne suffira pas, pour une raison quelconque, à mettre les ressources au niveau des besoins, et il sera nécessaire d'emprunter, alors que par ailleurs on continuera d'amortir. Opération illogique et opération coûteuse, car l'expérience prouve qu'en pareil cas les emprunts nouveaux sont plus onéreux que ceux que l'on amortit. L'amortissement contractuel force aussi l'Etat, le cas échéant, à maintenir ou à instituer des

(10) Il y a dans le budget français une dette viagère, mais elle ne comprend que les pensions des fonctionnaires, les pensions militaires et des pensions allouées à quelques autres catégories de personnes. Ce n'est pas une dette provenant d'emprunts faits par l'Etat. Il y a au contraire en Angleterre une dette viagère qui provient d'emprunts.

impôts reconnus mauvais, nuisibles au développement économique. Il n'est pas bon qu'en cette matière l'Etat subisse une contrainte rigoureuse; il faut qu'il y ait du jeu dans l'institution, qu'il y ait place pour une appréciation raisonnée des circonstances.

Le maximum de liberté dans l'amortissement est exprimé par une formule qui a joui longtemps d'une grande vogue : on n'amortit qu'avec les excédents budgétaires, et tout autre amortissement est un leurre. Il n'y a donc qu'à poser comme règle générale que les recettes en excédent sur les dépenses publiques seront, soit à la fin de chaque exercice, soit même à des termes plus rapprochés, consacrées à l'amortissement; c'est la seule obligation impliquée dans cette conception de l'amortissement. La formule est sage assurément, mais d'une sagesse un peu terne et molle; elle ne met pas en lumière l'effort financier qu'exige l'amortissement; attendre qu'il y ait des excédents budgétaires pour les affecter à l'amortissement, c'est en pratique ne presque jamais amortir, parce que les excédents budgétaires sont rares et que, s'il y en a, c'est une proie très convoitée que le ministre des Finances a peine à défendre contre les larrons.

Entre l'amortissement contractuellement obligatoire et l'amortissement réduit à l'insuffisante ration des excédents budgétaires, il y a place pour d'autres conceptions qui cherchent à faire de l'amortissement quelque chose de stable et de régulier, qui a sa place marquée dans le budget annuel, sans imposer à l'Etat la contrainte d'une obligation assumée envers les porteurs de titres. L'idée générale est de conférer à l'amortissement un caractère légalement, mais non pas contractuellement obligatoire. Par exemple, un crédit permanent, non subordonné au vote annuel du Parlement, affecte au service de la dette une somme déterminée qui dépasse le montant des arrérages, de sorte qu'il y a un surplus, et ce surplus sert à racheter et annuler des titres de la dette; dans le crédit total, par le jeu naturel des rachats, la part disponible pour l'amortissement va en augmentant. Il y a d'autres réalisations possibles de la même idée : c'en est une que de donner à l'affectation de ressources déterminées à une caisse d'amortissement le caractère constitutionnel, comme l'a fait en France la loi du 10 août 1926. L'essentiel est que l'amortissement entre dans le système financier comme une dépense durable, fixée pour une longue période de temps, et que cependant l'Etat garde la possibilité de réduire cette dépense si les circonstances l'exigent.

Il y a une idée essentielle qu'il ne faut jamais oublier en

matière d'amortissement; c'est que les sommes qui y sont consacrées ne sont tirées que de la richesse nationale, qu'elles sont une part de cette richesse, une part des ressources que les citoyens fournissent à l'Etat, et qu'il y a toujours à se demander si l'amortissement est bien, au moment considéré, l'emploi le meilleur à faire de ces ressources. Cette idée si simple a parfois été perdue de vue. Il y a des caisses d'amortissement qui, mises à part de l'administration financière générale et dotées de ressources déterminées, ont semblé, par une illusion curieuse, animées d'une vie propre. On s'est imaginé qu'elles avaient une fortune à elles, qu'elles créaient de la richesse, et ainsi l'amortissement paraissait se faire tout seul, sans sacrifice pour la nation. Tel a été le cas des caisses d'amortissement à intérêts composés qui ont eu une assez longue existence en Angleterre et en France. En voici le principe. L'Etat institue une caisse chargée d'amortir la dette publique et lui fournit une dotation; la caisse rachète sur le marché des titres de rente, les garde, en touche les coupons dont le montant s'ajoute à la dotation, de sorte que la somme consacrée au rachat des titres s'accroît avec une vitesse de plus en plus grande à mesure qu'augmente le nombre des titres rachetés. Si le système est suivi avec rigueur, et même, enseignait l'inventeur de la théorie, pratiqué encore dans les périodes de déficit où l'Etat doit par ailleurs emprunter, il mène en peu de temps à l'abolition de la dette publique.

L'Angleterre a appliqué ce système de 1786 à 1829; la France, d'une façon intermittente, de 1816 à 1870; dans ces deux pays, la dette, loin de diminuer, s'est accrue. C'est que la puissance de multiplication des intérêts composés n'est qu'une conception mathématique, et que les caisses d'amortissement fondées sur ce principe n'avaient pas reçu pour cela le don de créer de la richesse. Les sommes qu'elles encaissaient et qu'elles consacraient à racheter des titres dont elles touchaient les coupons, toute cette apparence d'une fortune indéfiniment croissante, tout cela ne venait jamais que des ressources budgétaires, c'est-à-dire des contribuables.

Il n'y a pas de mécanisme automatique propre à assurer en toutes circonstances l'amortissement des dettes publiques; l'amortissement a pour conditions nécessaires l'équilibre budgétaire et la ferme volonté, chez les ministres responsables et dans les Parlements, d'assainir les finances. Cela donné, le reste vient par surcroît et n'est plus affaire que de questions techniques relativement aisées à résoudre.

LIVRE VII

LES QUESTIONS SOCIALES

L'objet du livre VII est l'étude des questions sociales : domaine étendu, mais dont la délimitation n'est pas très précise. Parler des questions sociales, cela évoque la diversité et l'inégalité des conditions économiques, les luttes, l'état de trouble que fait naître l'inégale répartition entre les hommes des labeurs et des biens. C'est une très vieille querelle que celle des riches et des pauvres, des puissants et des faibles; elle a commencé dès qu'il y a eu des sociétés organisées. Elle prend des formes diverses et changeantes selon les époques et tire, à chaque époque, ses modalités propres des caractères que présente la structure économique et politique et des conceptions juridiques et morales dominantes. L'inégalité entre les hommes est-elle actuellement plus grande ou moins grande que dans le passé? La structure économique moderne tend-elle à l'accroître ou à la diminuer? Questions peut-être insolubles. Mais, sans vouloir les résoudre, il suffit, pour comprendre l'acuité des questions sociales à notre époque, de constater que l'inégalité de fait, en matière économique, est grande et que, fût-elle moins grande que dans le passé, fût-elle en décroissance, et cela n'est pas certain, les hommes la supportent plus difficilement. Le christianisme a répandu dans le monde des leçons d'égalité. Puis les conceptions juridiques se sont lentement imprégnées de la même idée, et aujourd'hui les hommes sont égaux en droit, principe reconnu d'abord en matière de droits civils et qui l'est de plus en plus en matière de droits politiques. La conquête de l'égalité juridique une fois achevée, il était inévitable que les hommes devinssent plus sensibles à l'inégalité économique qui n'était plus désormais masquée et protégée par la juridique. La diffusion de l'instruction, les facilités d'aller et venir, la presse et le livre à bon marché, ont apporté aux hommes des éléments

de réflexion et de comparaison qui longtemps leur avaient fait défaut.

Il y a un caractère de la structure économique moderne qui donne aux questions sociales d'aujourd'hui leur physionomie originale : c'est la prédominance du régime de l'entreprise, avec la formation d'une classe ouvrière salariée qui, par suite de la technique moderne de la production, n'a pas accès à la propriété des moyens de production et travaille dans des ateliers possédés et dirigés par des employeurs; le salariat est, dans nos conditions techniques et juridiques, l'état nécessaire de la majorité des hommes. De là est sorti un mouvement ouvrier qui tient une grande place dans nos sociétés. L'Etat ne s'est pas tenu à l'écart de ces questions et, en fait, il ne pouvait pas se tenir à l'écart; ses interventions se traduisent par une législation dont les principes dominants doivent être connus.

A côté des questions que fait naître la prédominance du régime de l'entreprise, il y a celles qui se rattachent à la constitution de la propriété du sol; dans les pays où ne s'est pas formée une large et solide classe de paysans, propriétaires du sol qu'ils cultivent, la répartition de la propriété suscite des luttes sociales; dans ceux mêmes où cette classe existe, diverses questions se posent relativement à son maintien et à sa prospérité. Enfin, il y a un dernier point de cristallisation pour les questions sociales : c'est tout ce que la vie économique, pour la majorité des hommes, comporte d'incertitude et de risques, malgré les progrès de la richesse générale. Ces risques sont multiples : il y a le risque de la maladie; le risque de l'accident, qui suspend ou supprime la faculté de travailler et la possibilité, en travaillant, de gagner le pain quotidien; le risque de la vieillesse sans ressources et sans gîte; le risque, pour l'homme même valide et jeune, de l'irrégularité du travail professionnel; le risque de la mort prématurée qui laisse une famille sans chef et des enfants trop jeunes pour subsister par eux-mêmes. Avec les progrès de la richesse le souci de la sécurité est devenu plus pressant chez tous les hommes, et la lutte contre l'insécurité économique est une de nos préoccupations sociales.

Les remarques qui précèdent nous fourniront le plan du livre VII, qui comprendra quatre chapitres : l'un consacré au mouvement ouvrier; le second, à la législation du travail; le troisième, aux questions agraires; le quatrième, à la lutte contre l'insécurité économique.

Dans les questions sociales, il n'y a pas que de l'économie politique. Tous les éléments de la vie sociale s'y rencontrent; ce sont des questions de morale et des questions de politique. Les économistes se tromperaient donc s'ils imaginaient avoir seuls compétence pour en connaître et seuls aptitude à les bien connaître; ils ne les voient bien que par un côté qui est celui de leur technique, et cela sans doute est important; mais il y a autre chose. Il ne faut pas céder à la tentation de se prononcer sur les questions sociales du seul point de vue de la technique économique.

CHAPITRE I

LE MOUVEMENT OUVRIER

Dans les questions propres à la classe ouvrière salariée, relatives aux conditions et à la rémunération de son travail, les deux forces essentielles en jeu sont l'action ouvrière elle-même et l'action de l'Etat. Il est cependant nécessaire de noter l'influence exercée par les institutions patronales sur la condition des ouvriers, et celle du public consommateur, se manifestant par des institutions comme les ligues d'acheteurs. Bien que ces influences ne soient pas comparables, même de loin, à celle de l'action ouvrière, elles ne sont cependant pas une chose négligeable.

SECTION I

§ 1. — Les institutions patronales.

C'est une doctrine de haute inspiration morale que celle qui proclame les devoirs des patrons envers les ouvriers. Un grand industriel de Mulhouse avait dit, dès la première moitié du XIX[e] siècle : « Le fabricant doit à ses ouvriers autre chose que le salaire. » Le Play a fait du rôle du patron, du devoir et du droit patronal de diriger l'ouvrier, de le protéger matériellement et moralement, un des fondements de sa doctrine; dans sa doctrine, le respect et le dévouement des ouvriers envers les chefs d'entreprises, la « protection affectueuse » qu'ils en reçoivent, sont les éléments les plus propres à assurer la paix sociale et la prospérité commune par l'harmonie (1). Le patron est dans l'usine comme un père dans sa famille. Une belle floraison d'institutions patronales est sortie de cette conception. Des vues utilitaires ont pu contribuer à ce développement; les œuvres patronales qui entourent l'ouvrier, lui procurant des soins s'il est malade, une pension

(1) Le Play, *La réforme sociale*, t. II de la 7[e] édition, liv. VI.

s'il devient invalide, une retraite lorsqu'il est vieux, une habitation salubre et des vivres sains à bon marché, des écoles pour ses enfants, c'est un moyen d'attirer à l'usine une main-d'œuvre choisie et fidèle, d'aller à la lutte industrielle avec des troupes solides et bien en main.

Les institutions patronales ont paru, à certaines époques, apporter la solution des questions ouvrières. Elles sont importantes et belles sans doute, mais il faut se rendre compte de ce qui limite leur action : il y a, d'une part, les conditions mêmes de leur développement dans les milieux patronaux, d'autre part, divers éléments du milieu social.

a) Les institutions patronales ne peuvent guère sortir du domaine de la grande industrie. Une grande exploitation solidement assise est seule capable de supporter les frais des institutions patronales, et elle a, à un bien plus haut degré que les exploitations modestes, ce sentiment de la durée et de l'avenir qui seul peut susciter des créations coûteuses et à rendement lointain; d'ailleurs, toutes celles de ces institutions qui sont fondées sur le principe de l'assurance, comme les caisses de secours en cas de maladie ou les caisses de retraites, ne peuvent correctement fonctionner qu'appliquées à un nombre assez grand d'intéressés. Il y a une autre raison pour laquelle les œuvres patronales ne peuvent être le fait que d'une minorité très petite. Si les vues utilitaires peuvent y avoir quelque part, cependant leur fondement vrai c'est un sentiment élevé du devoir social, et on ne peut pas espérer que ce sentiment soit très commun; dans une élite seulement il se traduit en actes.

b) Pour ce qui est des éléments du milieu social, la diffusion des idées démocratiques crée un milieu peu favorable aux institutions patronales. Les devoirs du patron impliquent des droits pour lui, droit de diriger l'ouvrier en même temps que devoir de le protéger : sorte de hiérarchie sociale sur le modèle de la hiérarchie familiale. Or les conceptions démocratiques modernes font les hommes égaux entre eux, impatients de toute contrainte qui n'est pas celle de la loi, si même ils sont disposés à supporter celle-ci. Si discrète que se fasse la tutelle patronale, elle est malaisément supportée, et elle n'a pas toujours été discrète. La notion socialiste de la lutte de classes a beaucoup accru encore les méfiances ouvrières. Ainsi les chefs d'entreprises sont de moins en moins encouragés à envisager leurs rapports avec le personnel employé autrement que comme purement professionnels. La pratique du contrat collectif, traité conclu de puissance à puissance,

tend à faire disparaître tout ce qui, dans le contrat de travail, serait comme une concession gracieuse du supérieur à l'inférieur. Enfin l'action des pouvoirs publics tend à se substituer à celle des patrons; la loi étend sans cesse le domaine de l'obligation et empiète sur ce qui était celui des œuvres patronales (accidents du travail, retraites de vieillesse, etc.). Volontairement dans certains cas, pour cesser de donner prise aux méfiances ouvrières, dans d'autres cas, parce qu'une défense prononcée par la loi les y force (exemple : les économats), les patrons renoncent à certaines œuvres qu'ils avaient créées, ou bien les transforment en sociétés coopératives et en remettent la direction aux ouvriers eux-mêmes (2).

§ 2. — Les ligues sociales d'acheteurs.

L'action du consommateur a paru, à quelques hommes de bonne volonté et de cœur généreux, utilisable au profit des ouvriers. A défaut même de toute organisation, l'opinion publique n'est pas sans influence sur les conditions du travail; dans les conflits collectifs, grèves ou lock-out, elle n'est pas chose indifférente, et les deux parties cherchent à se la rendre favorable. Les lois ouvrières sont plus ou moins faciles à appliquer selon que l'opinion publique en admet plus ou moins complètement l'utilité, celles surtout qui, comme les lois sur le repos hebdomadaire, lui imposent quelque sacrifice de ses convenances ou de ses habitudes.

Les syndicats ouvriers ont cherché à utiliser cette action du consommateur, au moyen du label. Le label est une marque apposée sur la marchandise, attestant que celle-ci est fabriquée dans des conditions de travail et de salaire acceptées par le syndicat; le public est invité à n'acheter que des marchandises revêtues du label (3).

Les ligues sociales d'acheteurs se proposent de coordonner l'action économique du consommateur (4). Voici l'idée fondamentale :

(2) On trouvera de nombreux documents sur les œuvres patronales dans les rapports sur l'économie sociale aux expositions de 1889 et de 1900, et dans le livre de M. Ch. Gide, *Les institutions du progrès social*, 5e édition, 1921. Malgré les difficultés qu'elle rencontre, l'action patronale reste quelque chose de très vivant dans la grande industrie. A titre d'exemple, on pourra consulter l'ouvrage de Robert Pinot, *Les œuvres sociales de l'industrie métallurgique* (1924). Sur les chances et le champ d'action des institutions patronales en agriculture, voir les conclusions de Souchon, *La crise de la main-d'œuvre agricole en France* (1914).

(3) Choppé, *Le label* (thèse Paris, 1908).

(4) Deslandres, *L'acheteur, son rôle économique et social* (Paris, 1911).

le consommateur est, en dernière analyse, le maître qui, par ses achats, détermine toute la production; qu'il s'impose comme règle de n'acheter que les marchandises dont le producteur ouvrier obtient des conditions équitables de salaire et de travail. Il faut éclairer le public sur les conséquences de sa conduite économique et lui montrer sa puissance pour le bien et pour le mal; lui dire, par exemple, que la cliente qui exige dans les trois jours la robe qu'elle vient de commander oblige l'ouvrière à d'épuisantes veillées; que ne pas consentir à manger du pain rassis une fois la semaine, c'est priver l'ouvrier boulanger de son repos hebdomadaire. Comment éclairer le public? Par des enquêtes, des brochures, des affiches, des expositions; par les « listes blanches » qu'on publie et qui désignent à sa préférence les maisons qui traitent équitablement leur personnel; par l'emploi du label (5).

Les ligues sociales d'acheteurs viennent des Etats-Unis (New-York 1890). Il y en a actuellement dans d'assez nombreux pays; elles tiennent des conférences internationales. Leur plus grand mérite est de secouer l'indifférence du public, de rappeler à ceux dont la vie est paisible qu'il y a autour d'eux des gens qui luttent péniblement pour gagner le pain quotidien. Mais le résultat économique ne peut pas être bien étendu. L'action des ligues ne peut s'exercer que sur les industries qui sont en contact immédiat avec le public, comme celles du vêtement et de l'alimentation. Dans le public même, ce n'est qu'une bien petite fraction que les ligues parviennent à atteindre, celle qui accepte, pour améliorer les conditions d'existence de quelques groupes de travailleurs, de payer un peu plus cher ou de sacrifier quelque chose de ses aises ou des habitudes prises. La valeur morale de l'œuvre des ligues sociales est grande; dans l'ensemble des forces économiques en jeu, celle dont les ligues disposent est médiocre.

SECTION II

§ 1. — L'organisation ouvrière; son développement et son état actuel en France. Syndicalisme corporatif et syndicalisme révolutionnaire.

Venons-en maintenant à considérer le mouvement ouvrier lui-même. L'élément essentiel du mouvement ouvrier contemporain

(5) Comme les coopératives de consommation, les ligues sociales groupent les consommateurs; mais tandis que les coopératives servent les intérêts des consommateurs, les ligues sociales servent ceux des producteurs; elles demandent aux consommateurs un effort désintéressé, qui parfois même va contre leur intérêt immédiat.

est le syndicat professionnel, c'est-à-dire l'association de personnes ayant des intérêts professionnels communs, qui se groupent pour défendre ces intérêts. Le syndicat professionnel n'est point propre à la classe ouvrière; il y a des syndicats professionnels patronaux, il y a des syndicats formés par des personnes exerçant des professions libérales, notamment des syndicats de médecins qui sont très puissants; il y a des syndicats agricoles qui ont été précédemment étudiés. Le syndicalisme ouvrier n'est donc qu'un des éléments de l'organisation professionnelle qui, par l'association, cherche à se réaliser dans le monde moderne (6).

Le développement des syndicats ouvriers est un phénomène

(6) L'histoire du mouvement syndical est instructive à plus d'un titre. On la trouvera très complètement exposée, pour l'Angleterre, dans l'ouvrage de S. et B. Webb, *Histoire du trade-unionisme* (traduction française, 1897); une nouvelle édition, où l'histoire du trade-unionisme est poussée jusqu'au moment présent, a paru en 1920. Pour l'histoire du syndicalisme allemand, consulter : *Le syndicalisme allemand*, par Albert Thomas (Paris, 1904). Sur l'histoire du syndicalisme français, on trouvera un bon résumé et des indications bibliographiques dans l'ouvrage de notre collègue Pic, *Traité élémentaire de législation industrielle*, 5e édition (1922), dans celui de M. Martin Saint-Léon, *Syndicalisme ouvrier et syndicalisme agricole* (1920) et dans plusieurs thèses soutenues devant la Faculté de Droit de Paris : Cazalis, *Les positions sociales du syndicalisme ouvrier en France* (1923); Paraf, *Les formes actuelles du syndicalisme en France* (1923); Moreau, *Essai sur les théories et l'histoire du syndicalisme ouvrier en France* (1925). Au point de vue apologétique, on pourra aussi lire l'ouvrage de M. Jouhaux, secrétaire général de la C. G. T. : *Le syndicalisme et la C. G. T.* (1920). Parmi les ouvrages à consulter sur le mouvement ouvrier et le syndicalisme, on citera notamment : de Rousiers, *La question ouvrière en Angleterre* (Paris, 1895) et *Le Trade-Unionisme en Angleterre* (Paris, 1897); Maxime Leroy, *La coutume ouvrière* (Paris, 1913). La législation anglaise sur les syndicats est particulièrement intéressante, parce qu'elle leur fait une situation privilégiée et les soustrait à la responsabilité de leurs actes; sur ce point, on trouvera un bon exposé dans Gérard, *La violence dans les grèves anglaises* (thèse Rennes, 1913); cf. dans l'ouvrage de Mantoux et Alfassa, *La crise du trade-unionisme* (1903), l'étude des faits d'où est sortie cette législation. Notre collègue Dolléans a décrit une phase, ancienne déjà et dramatique, du mouvement ouvrier anglais : Edouard Dolléans, *Le chartisme*, 1830-1848 (2 vol., Paris, 1912-1913). Le mouvement ouvrier anglais est très troublé depuis quelques années; voir sur ce point A. Philip, *Guild-socialisme et trade-unionisme* (thèse Paris, 1923). La *Revue d'Economie politique* publie, depuis 1923, une chronique annuelle du mouvement ouvrier, qui résume, pour l'année écoulée, les faits relatifs au syndicalisme. Il y a, à côté du syndicalisme ouvrier, un syndicalisme patronal, dont l'organisation a beaucoup progressé depuis le début du xxe siècle. Au premier janvier 1925, il y avait, en France, 6.596 syndicats patronaux, avec 496.360 membres, et 309 unions de syndicats patronaux. Il y a aussi quelques syndicats mixtes groupant à la fois des employeurs et des salariés (196 au 1er janvier 1925).

nécessaire, qui accompagne le développement industriel et celui du salariat. On ne saurait y voir quelque chose d'accidentel. Le salariat n'est plus, comme dans le régime de l'industrie artisane, une étape à franchir; la structure économique moderne en a fait la condition normale et définitive de beaucoup des travailleurs manuels; ainsi s'est formée dans les esprits l'idée de classe, la notion d'une classe ouvrière qui a, comme telle, des intérêts économiques à défendre. Déjà dans le régime corporatif, régime de petite industrie artisane, à partir du moment où l'accès à la maîtrise s'est resserré, des compagnonnages se sont formés entre les ouvriers et ont commencé à jouer un peu le même rôle que les syndicats ouvriers d'aujourd'hui (7). L'agrandissement des entreprises, le développement de la grande industrie, ont donné une force accrue au mouvement syndical ouvrier; en face d'un petit patron le salarié peut individuellement discuter et contracter, tandis que dans les grandes entreprises cela est pratiquement impossible; les conditions d'emploiement des salariés sont quelque chose de collectif, et l'association professionnelle ouvrière est alors tout à fait dans la logique du mouvement social.

On a parfois comparé les syndicats professionnels aux corporations de métiers; ce ne sont pas des institutions du même ordre. La corporation était, elle est encore, dans les pays où elle s'est maintenue ou reconstituée, un groupement d'artisans autonomes ou de petits patrons; le syndicat ouvrier est composé de salariés. Quant aux syndicats patronaux, on ne saurait non plus les assimiler aux corporations; outre qu'ils n'ont pas le monopole professionnel qui était un des caractères de la corporation, ils sont, au point de vue économique, l'expression du régime de l'entreprise, bien différent du régime du métier qui était l'infrastructure de la corporation. Ce qu'on peut rapprocher du syndicat ouvrier, c'est le compagnonnage; encore y a-t-il entre les deux institutions de grandes différences.

Le syndicalisme ouvrier, comme le syndicalisme patronal, est un phénomène général, dont on constate l'existence dans tous les pays à partir d'un certain degré de développement économique. Mais l'histoire des syndicats et leur statut juridique diffèrent selon les pays. En France, l'association professionnelle qui, sous

(7) Consulter sur les compagnonnages de l'ancien régime les ouvrages de Martin Saint-Léon, *Le compagnonnage, son histoire, ses coutumes, ses règlements, ses rites* (Paris, 1901); *Histoire des corporations de métiers* (3e édition, 1922).

la forme des corporations de métiers, était une des assises économiques de l'ancien régime, a été interdite par la loi à la fin du XVIIIe siècle et l'est restée pendant la plus grande partie du XIXe siècle. La loi des 14-17 juin 1791, pour briser l'esprit corporatif, décidait que « les citoyens du même état ou profession, entrepreneurs, ceux qui ont boutique ouverte, les ouvriers et compagnons d'un art quelconque, ne pourront, lorsqu'ils se trouveront ensemble, se nommer de président ni de secrétaire syndic, tenir des registres, prendre des arrêtés ou délibérations, former des règlements sur leurs prétendus intérêts communs ». Dans le cours du XIXe siècle, les associations patronales ont pu prendre un certain développement, soit par la tolérance, soit avec l'autorisation expresse des pouvoirs publics, mais les associations ouvrières ont presque toujours rencontré une hostilité déclarée, sauf en 1848 et dans la période de 1860-1870. Ce n'est qu'à partir de 1878 qu'un esprit nouveau prévalut; il a trouvé son expression dans la loi du 21 mars 1884 qui, modifiée par celle du 12 mars 1920, forme le statut juridique des syndicats professionnels de tout ordre, ouvriers, patronaux, agricoles, mixtes. Les syndicats professionnels se forment librement, sans qu'aucune autorisation soit nécessaire; la loi leur impose seulement l'obligation de déposer à la mairie de la commune où le syndicat a son siège social le texte des statuts et les noms des administrateurs. L'objet des syndicats ne peut consister que dans l'étude et la défense des intérêts professionnels. Les syndicats régulièrement constitués ont la personnalité morale et il en est de même des unions ou fédérations formées entre syndicats.

Les dernières statistiques publiées donnent le chiffre de 7.072 syndicats ouvriers et celui de 1.846.000 membres (à la date du 1er janvier 1925); mais le ministère du Travail ne donne ces chiffres qu'en faisant des réserves quant à leur exactitude (8). Pour mesurer le chemin parcouru, il faut noter qu'en 1890 il y avait un millier de syndicats avec 133.000 adhérents. Il y a d'ailleurs, sur les chiffres fournis par les syndicats français, bien des réserves à faire; beaucoup de syndiqués ne paient pas régulièrement leur cotisation et sont cependant maintenus sur les registres sociaux; ils font nombre, sur le papier, sans contribuer à la force matérielle et morale du syndicat.

(8) Cf. *Bulletin du ministère du Travail*, 1925, page 288. Jusqu'en 1914, le ministère du Travail publiait chaque année des données assez étendues sur les syndicats professionnels; depuis lors, les statistiques sont moins régulières et moins complètes. Les crédits budgétaires consacrés aux divers services statistiques sont, en France, extrêmement réduits; il en résulte que, malgré le dévouement et la science des hommes placés à la tête de ces services, leur rendement ne peut être que médiocre.

Les syndicats ouvriers en France sont loin d'englober la majorité des salariés; dans les groupes professionnels où la proportion des syndiqués est la plus élevée, elle n'atteint pas 50 p. 100; dans quelques-uns, elle descend au-dessous de 10 p. 100. Sans doute la France n'est pas un des pays où les syndicats ont les plus gros effectifs. Mais dans aucun pays les syndicats n'englobent la totalité des salariés, tant s'en faut; dans ceux où le syndicalisme est le plus développé, il n'y a que quelques groupes professionnels où les syndicats englobent la majorité des salariés.

Mais il ne faut pas mesurer le prestige des syndicats et leur influence sur la population ouvrière à leur importance numérique. La loi du nombre, qui régit dans l'ordre politique les sociétés démocratiques, ne gouverne pas l'ordre économique; une minorité active et audacieuse est une force bien plus grande qu'une majorité moutonnière. Le syndicat, même s'il n'est pas la majorité, lorsqu'une bataille ouvrière s'allume, fournit les cadres et les consignes, et son action va bien au delà du cercle de ses fidèles habituels.

Le syndicat est le groupement primaire; il entre à son tour dans des groupements plus vastes. Ces groupements sont de plusieurs sortes. Il y en a qui réunissent les syndicats formés de gens qui exercent la même profession ou le même métier, au sens étroit du mot; par exemple, les syndicats de maçons, ou ceux de mécaniciens, ou ceux de filateurs de coton, bien que dispersés sur le territoire, ont des intérêts communs et peuvent se grouper, pour les défendre, en fédérations de métier. Mais il y a aussi des intérêts communs entre les syndicats qui, sans appartenir au même métier, font partie de la même famille industrielle; par exemple, les syndicats des diverses spécialités du bâtiment, maçons, plâtriers, peintres, charpentiers, etc. : c'est la fédération d'industrie. Les fédérations d'industrie sont le mode de fédération qui prévaut actuellement dans le syndicalisme français.

Outre le groupement des syndicats par similitudes professionnelles, il y a le groupement à raison de la communauté de lieu. Les syndicats d'une même ville ou d'une même région, alors qu'ils représentent les professions les plus diverses, ont des intérêts communs; ce qui touche une profession, par exemple une grève, un lock-out, un contrat collectif, un tarif de salaires, ne peut pas

laisser les autres indifférentes, parce qu'il y a un sentiment de solidarité ouvrière dont la vivacité est grande. Les bourses du travail, en France, sont sorties de là; elles sont la maison commune des syndicats, au lieu de réunion où les syndicats peuvent délibérer et décider ensemble sur certaines questions, nous dirons une manière de quartier général, puisque nulle part le vocabulaire militaire n'est plus en honneur que parmi les antimilitaristes des syndicats. Actuellement en France, sous l'influence de la C. G. T., il s'est formé des unions départementales qui sont le type en quelque sorte officiel du groupement fondé sur la communauté de lieu (9).

Les groupements du second degré, fédérations et unions, peuvent eux-mêmes entrer dans des organisations plus vastes. Il y a, en France, trois principales organisations de ce genre : la Confédération générale du travail (C. G. T.), la Confédération générale du travail unitaire (C. G. T. U.) et la Confédération française des travailleurs chrétiens (C. F. T. C.). Celle-ci, qui groupe les syndicats catholiques, comprend environ 150.000 membres; la C .G. T. en comprend au moins 500.000, et la C. G. T. U. probablement moins de 300.000 (10). De ces trois groupements, la C. G. T. est le plus important et le plus ancien; elle remonte à 1895. Quant à la C. G. T. U., elle s'est formée à la suite d'une scission survenue, en 1921, dans la précédente; elle est inféodée au parti communiste. Des organismes de ce genre subissent inévitablement des vicissitudes très diverses et reflètent toutes les fluctuations du mouvement ouvrier et aussi, dans une certaine mesure, de la politique générale. La C. G. T. a connu des périodes d'essor et des périodes de décadence; elle a été souvent déchirée par les discordes intestines; à de certains moments elle n'était guère qu'une institution de façade, dépourvue de moyens d'action, une sorte d'épouvantail à bourgeois, et la violence truculente de ses propos masquait sa faiblesse. A la faveur de la guerre, elle a paru avoir trouvé des assises solides, mais la sécession des communistes, en 1921, l'a de nouveau affaiblie. Cependant, si par delà les fluctuations inévitables on regarde l'ensemble du développement, on y

(9) D'après les statistiques publiées par le ministère du Travail, il y avait, en France, à la date du 1er janvier 1925, 392 unions ouvrières et 147 bourses du travail.

(10) R. Picard, *Le mouvement ouvrier* (*Rev. écon. pol.*, 1926); il est difficile de connaître avec exactitude le nombre des ouvriers syndiqués versant régulièrement leur cotisation. D'ailleurs l'importance des trois groupements mentionnés est sujette à varier rapidement.

voit une preuve saisissante de l'énergie du mouvement ouvrier. Il y a dans tout cela une vie tumultueuse et trouble souvent, mais puissante (11).

La coordination ou la tendance à la coordination des forces ouvrières est, comme le syndicalisme lui-même, un phénomène qu'on constate dans tous les pays industrialisés. En Angleterre, en Allemagne, en Belgique, aux Etats-Unis, il y a de puissantes fédérations.

Un pas de plus a été franchi avec la création d'un organisme international. En 1902, a été institué le Secrétariat international du travail; en 1919, à Amsterdam, la Fédération internationale des syndicats. De grandes difficultés s'élèvent contre une collaboration véritable et continue des diverses organisations ouvrières nationales entre elles, et cette collaboration est loin d'être réalisée. Mais c'est un nouvel aspect du mouvement ouvrier qu'il faut suivre avec soin (12).

Le syndicalisme ouvrier n'est pas un mouvement social partout identique à lui-même. Non seulement il est coloré diversement, selon les pays, par les caractères propres que présente la constitution économique et politique de chacun, mais dans chaque pays il y a divers groupes de syndicats, avec des tendances et un esprit différents. En Allemagne, par exemple, il y a sept catégories de syndicats : les syndicats libres (socialistes); les syndicats Hirsch-Duncker, rattachés par leurs tendances économiques au libéralisme; les syndicats chrétiens; les syndicats indépendants; les syndicats communistes; les unions pour la paix sociale; les unions confessionnelles. En Angleterre, les trade-unions ont été longtemps recrutées parmi les ouvriers qualifiés, dans l'aristocratie de la classe ouvrière; depuis 1889 le mouvement s'est élargi; de nouvelles trade-unions ont été formées par les ouvriers non qualifiés, porte-

(11) Sur la tendance à l'unité dans le mouvement ouvrier français, on consultera, outre les ouvrages précités de Martin-Saint-Léon et de Jouhaux : de Seilhac, *Syndicats ouvriers, fédérations, bourses du travail* (1902); du même auteur, *Les Congrès ouvriers en France* (1899); Blum, *Les Congrès ouvriers et socialistes français* (1901); Franck, *Les bourses du travail et la Confédération générale du travail* (thèse Paris, 1910); Martin Saint-Léon, *Les deux C. G. T.; Syndicalisme et communisme* (Bibliothèque du Musée social, 1923).

(12) Il ne faut pas confondre cette organisation ouvrière internationale avec la célèbre Association internationale des travailleurs, fondée à Londres en 1864, et qui n'avait pas, malgré son nom, un caractère spécifiquement ouvrier et syndicaliste.

faix, ouvriers des docks, terrassiers, et cela a introduit dans les trade-unions des tendances très différentes de celles qui avaient jusque-là prévalu. Le mouvement syndical est partout une chose mouvante, difficile à saisir, et il faut se borner à en noter les aspects les plus généraux [13].

Le syndicalisme ouvrier se présente en fait sous deux aspects. Il a été, il peut être, il est dans certains pays encore ou dans certains groupements syndicaux un mouvement corporatif : des salariés de la même profession se groupent pour défendre leurs intérêts professionnels communs, améliorer leur condition économique, obtenir des tarifs de salaires plus avantageux, une diminution du temps de travail, des repos et des congés, demander au législateur une réglementation du travail. Le fait que dans chaque profession les travailleurs se groupent, que d'un groupement à un autre des ententes se nouent, donne aux salariés une grande force et ouvre un large champ à l'activité des syndicats. Mais, dans cette première conception du syndicalisme, les attributions corporatives sont l'objet essentiel, et même unique, de son activité, et celle-ci se déploie dans le cadre de l'organisation économique existante sans se donner comme fin de la remplacer par une autre. Cette conception a été longtemps celle du trade-unionisme anglais; elle est demeurée, au moins dans l'ensemble, celle du syndicalisme aux Etats-Unis. Une autre conception du syndicalisme s'est formée, qui actuellement prévaut, celle du syndicalisme révolutionnaire. Le syndicalisme révolutionnaire peut bien, lui aussi, poursuivre des fins d'intérêt corporatif, des augmentations de salaires, des limitations du temps de travail, et traiter avec les employeurs. Mais il se donne un autre objet qui est la révolution sociale, le

(13) L'Italie tente, en ce moment, une expérience intéressante qui consiste à créer un syndicalisme national. Le syndicalisme ouvrier s'est jusqu'ici développé dans chaque pays à la façon d'un corps étranger, sans souci des intérêts généraux: avec des formes moins rudes, le syndicalisme patronal a fait de même. L'Etat italien a entrepris de ramener sous son obédience cette force sociale débridée (loi du 5 avril 1926 sur la discipline juridique des rapports collectifs de travail). Les syndicats de patrons et d'ouvriers sont placés sous le contrôle de l'Etat et investis d'une sorte de fonction publique; les contrats collectifs passés entre eux engagent tous les membres de la profession. Mais ce rôle légal n'est donné aux syndicats que s'ils présentent des garanties sérieuses de capacité, de moralité et de foi nationale. On lira avec intérêt, sur ce sujet, l'article du professeur Alfred Rocco, *La Réforme constitutionnelle en Italie* (*Rev. pol. et parlem.*, mars 1926); la loi italienne du 5 avril 1926 a paru en traduction française dans le *Bulletin du Ministère du Travail*, 1926.

renversement du régime capitaliste et du salariat et l'avènement d'un ordre nouveau; c'est son objet essentiel, la défense des intérêts corporatifs dans le cadre de la société existante n'étant qu'une chose provisoire et par conséquent secondaire. Nous allons, dans les paragraphes suivants, étudier le syndicalisme en tant qu'il a pour objet la défense des intérêts corporatifs, et ensuite ce qu'ajoute à cela la conception du syndicalisme révolutionnaire.

§ 2. — Le syndicalisme corporatif. La lutte pour les conditions du travail. La convention collective de travail; son objet; ses difficultés.

La lutte pour les conditions du travail a pour instrument principal la grève ou la menace de grève; la menace de grève est sous-jacente à tous les pourparlers et négociations entre employeurs et salariés. Laissons de côté, pour le moment, l'étude des grèves (voir *infra*, sect. III) et considérons l'accord conclu, avec ou sans grève, entre les deux parties au contrat de travail. L'intervention du syndicat, au moins du côté des salariés, donne à cet accord le caractère d'un contrat collectif : c'est, selon l'expression juridique française, la convention collective relative aux conditions du travail.

La convention collective a ses racines dans la structure même de l'entreprise. Dans l'entreprise d'une certaine ampleur il n'y a pas de place pour les tractations individuelles entre l'employeur et le salarié, du moins le salarié de condition commune qui offre un travail que d'autres pourraient faire aussi bien que lui et qui joue par conséquent, dans l'ensemble de la main-d'œuvre, le même rôle que dans une machine les pièces interchangeables; les conditions de travail et de salaire ne peuvent être déterminées que par catégories de personnel; pour le salarié individuellement c'est à prendre ou à laisser. De cette situation de fait la convention collective sort naturellement [14].

(14) Consulter sur les conventions collectives : Bureau, *Le contrat de travail* (1902); Jay, *Le contrat collectif de travail*, in *Revue d'économie politique*, 1907; *Bulletin de la Société d'études législatives*, 1907, rapports et discussions sur le contrat de travail; Pirou, *Les conceptions juridiques successives du contrat collectif de travail en France* (thèse Rennes, 1909), et *Intervention légale et contrat collectif de travail*, in *Revue d'économie politique*, 1913; Association nationale française pour la protection légale des travailleurs, nouvelle série, n° 4, rapport Groussier sur la réglementation légale de la convention collective de travail.

Le syndicat, groupement organisé, est le mieux qualifié pour être partie à ces conventions collectives entre employeurs et salariés. Sans doute, à défaut de syndicat, un groupement de fait, sans structure juridique définie, un comité de grève, une délégation ouvrière, peut débattre les termes d'une convention collective. Mais, outre que l'autorité d'un groupement improvisé est moindre que celle d'un syndicat régulier, la validité et les effets juridiques de la convention sont, dans ce cas, exposés à plus d'aléas.

Les circonstances de fait où intervient la convention collective de travail sont diverses. Elle peut être conclue à la suite d'une grève, comme un traité de paix; elle peut l'être en dehors de toute grève et même de menace de grève, et cela devient plus fréquent à mesure que la pratique des conventions collectives entre dans les mœurs et tend à devenir le mode normal de règlement des relations entre employeurs et salariés. Elle peut être conclue entre un syndicat ouvrier et un ou plusieurs employeurs individuellement, ou entre syndicat ouvrier et syndicat patronal, un ou plusieurs de chaque côté. Elle peut s'appliquer à une seule entreprise, à quelques-unes, à toutes les entreprises similaires d'une localité, d'une région, parfois du pays tout entier.

Il faut bien marquer les positions respectives de la convention collective et du contrat de travail proprement dit; la convention collective relative aux conditions du travail ne doit pas être confondue avec le contrat de travail. Le contrat de travail proprement dit oblige le salarié à fournir son travail, l'employeur à faire travailler le salarié et à le rémunérer selon les conditions convenues. La convention collective, en règle générale, n'implique pas ces obligations; son objet propre est de déterminer par avance le contenu des contrats de travail qu'employeurs et salariés concluront; elle est une réglementation contractuelle préalable des conditions du travail. En France, la loi du 25 mars 1919 a donné à la convention collective un statut juridique.

La valeur économique, pour les salariés, de la convention collective tient au fait qu'elle les place, comme vendeurs de travail, dans la situation du monopoleur. Isolés, les salariés se font concurrence, et chacun est tenté d'abaisser ses prétentions par crainte de se voir préférer un camarade moins exigeant. Groupés, ils apportent leur offre de travail à des conditions convenues entre eux, et si les circonstances économiques ne leur permettent pas d'obtenir tout ce qu'ils demandent, c'est encore en commun qu'ils délibèrent sur la réduction de leurs prétentions. Cela leur confère une grande force, d'autant plus grande que leur groupement est

plus cohérent et plus étendu; le syndicat qui parvient à grouper sous sa loi tous les ouvriers capables de fournir un certain genre de travail est en bonne situation pour tirer des circonstances économiques tout ce qu'elles peuvent donner.

C'est dans les conditions propres à la grande industrie que la convention collective trouve le milieu le plus favorable à son développement; mais, une fois entrée dans la pratique industrielle, elle est utile aussi aux salariés de la petite industrie; elle élimine ou atténue la concurrence qu'ils se font entre eux; en fait, dans certains des pays où la convention collective est le plus pratiquée, elle l'est très largement dans la petite industrie.

D'ailleurs le syndicalisme patronal peut placer les employeurs à leur tour, comme acheteurs de travail, dans la situation du monopoleur. Lorsqu'en face de l'organisation ouvrière s'élève une organisation patronale où les intéressés décident de ne prendre le travail offert que dans les conditions délibérées entre eux et sans se faire concurrence à cet égard, ce sont deux monopoles qui s'affrontent. Il n'est pas rare que dans ce cas-là l'entente se fasse aux dépens du consommateur.

Le contenu de la convention collective, c'est les diverses conditions de l'emploiement des salariés : salaires, durée du travail et repos, discipline du travail, délai-congé, apprentissage, placement. Mais ces conditions figurent avec une inégale fréquence dans les conventions; c'est la détermination du salaire et la durée du travail qui sont les objets les plus fréquemment visés. L'arbitrage est quelquefois prévu pour résoudre les difficultés nées de l'exécution du contrat.

En matière de salaire, un des objets essentiels de la politique syndicale est l'obtention du salaire minimum, c'est-à-dire du salaire correspondant au niveau de vie considéré par le salarié comme normal et nécessaire. C'est une notion théoriquement assez peu précise; le salaire minimum varie selon le temps, le lieu, la profession, le coût de la vie; il est en relation avec tous les éléments de la vie sociale et change avec eux. Cependant pour le salarié, à un moment donné quelconque, c'est une notion parfaitement concrète et tangible que ce niveau de vie que représente pour lui le salaire minimum; c'est une certaine façon de se loger, de se nourrir, de s'habiller, un certain taux de liberté et de distractions. Il n'y a rien à quoi les hommes s'attachent avec plus d'énergie qu'à conserver le niveau de vie une fois atteint.

La détermination du salaire minimum est une des clauses le plus fréquemment insérées dans les conventions collectives. En

Angleterre les trade-unions, dont l'action est depuis longtemps orientée en ce sens, ont obtenu des résultats considérables; dans les industries du bâtiment, les mines, la métallurgie, les industries textiles, les industries du livre et du papier, pour ne citer que quelques-unes des plus importantes, le principe du salaire minimum a été depuis longtemps admis. Il y a d'ailleurs des exceptions aux règles posées, pour les ouvriers âgés, fatigués, peu valides, sans quoi ils ne pourraient trouver place dans les usines. L'obtention par le salarié du salaire minimum doit avoir pour contre-partie la prestation par lui d'un minimum de travail. Le salarié perd son droit au salaire minimum s'il ne s'applique pas à la besogne avec diligence, s'il refuse de se conformer aux instructions qu'il reçoit de ses chefs, etc (15).

La convention collective, là où elle est devenue la forme générale des rapports contractuels entre employeurs et salariés, a des conséquences étendues et remarquables :

a) Elle contribue à donner au contrat de travail une précision croissante. Il s'est opéré dans le contrat de travail, depuis le début du XIX[e] siècle, une évolution qui n'est pas terminée. Il était à l'origine très indéterminé quant à son contenu; le salarié vendait son temps pour un certain prix, sans que rien fût exactement précisé, soit pour l'intensité de l'effort à fournir, soit même pour la durée de la journée de travail. Le contenu du contrat s'est peu à peu précisé; on passe graduellement de ce qui était un simple état de fait, laissant place à l'arbitraire, à un état juridique déterminé par la convention. De cette évolution la convention collective est un facteur important : elle tend à déterminer l'apport exact de chacune des parties en cause, la quantité et la qualité du travail, le tarif de la rémunération, la correspondance entre ces deux prestations.

b) Par les clauses relatives à la discipline de l'atelier, à l'appréciation des fautes professionnelles et à leur sanction, la convention collective limite et dans une certaine mesure transforme l'autorité patronale; d'absolue qu'elle était, celle-ci devient une autorité en quelque sorte constitutionnelle.

c) La convention collective, en limitant ou même en supprimant la concurrence que les salariés se font entre eux pour l'acceptation des conditions du travail, limite du même coup la concurrence des employeurs entre eux en tant qu'elle s'exerçait par la pression

(15) Consulter sur ce point Raynaud, *Vers le salaire minimum* (Paris, 1913).

faite sur ces conditions, par le travail au rabais et les longues journées de travail. Cette forme de concurrence, si dangereuse pour les maisons les plus scrupuleuses et les plus soucieuses de maintenir de bons rapports avec leur personnel, la convention collective l'élimine; elle pousse la concurrence dans les voies du perfectionnement technique, de la meilleure organisation de l'atelier, et ce sont les voies où la concurrence est en plein accord avec l'intérêt social.

La pratique de la convention collective va de pair avec l'état de l'organisation ouvrière et patronale. En Angleterre, elle est devenue la règle dans de nombreuses industries. En Allemagne, elle est aussi très répandue (16). En France, elle l'est beaucoup moins; les statistiques ne nous donnent pas le nombre des conventions collectives existant à un moment donné; on nous indique seulement le chiffre des conventions conclues chaque année, qui dans les années avant la guerre variait entre 200 et 300, et, dans ces dernières années, se tient au-dessous de 200 (196 en 1922; 144 en 1923; 177 en 1924; 126 en 1925). Beaucoup, en fait, sont abandonnées peu de temps après avoir été conclues. Le législateur s'efforce d'ouvrir un domaine plus vaste à la convention collective; un certain nombre de lois récentes font appel à des accords à conclure entre employeurs et salariés; il en est ainsi notamment de la loi du 23 avril 1919 sur la journée de huit heures.

Il n'est pas douteux qu'avec une pratique correcte et loyale de la convention collective l'industrie gagne en stabilité, et que les rapports du capital et du travail deviennent à la longue plus sûrs. Mais bien des obstacles se dressent sur la route, soit du côté patronal, soit du côté ouvrier.

Pour ce qui est d'abord de l'attitude des employeurs, il serait difficile de la caractériser d'un mot; elle n'est pas la même partout, et dans le même pays on ne la trouverait pas identique à quelques années d'intervalle. Elle s'est faite, cette attitude, par nécessité ou par un effort voulu d'adaptation à un milieu économique modifié, plus conciliante à mesure que la force des syndicats ouvriers grandit. Toutefois nulle part le patronat n'a accepté spontanément la prétention du syndicat ouvrier de traiter au nom de la collectivité ouvrière : le syndicat est une puissance qui s'élève en face de la puissance patronale et qui la limite; dans la plupart des cas, il comprend les salariés de plusieurs entreprises, parfois de tout

(16) On trouve dans la collection du *Bulletin du Ministère du Travail* les statistiques relatives aux conventions collectives dans divers pays.

un groupe professionnel, de sorte que chaque patron doit traiter avec des gens « qui ne sont pas de chez lui ». Tout cela n'était pas pour faciliter l'acceptation spontanée de la convention collective. Les résistances ne s'affaiblissent qu'à la longue, sous la pression de la nécessité.

D'autre part, le régime de la convention collective ne peut fonctionner d'une façon satisfaisante que si la classe ouvrière a atteint un degré assez haut d'éducation économique. Il faut que le syndicat sache discerner ce qui est possible et ce qui ne l'est pas, et quand il a traité, qu'il ait assez d'autorité pour faire respecter par ses adhérents les clauses du contrat. Comment les patrons accepteraient-ils une convention qui les lie seuls et que l'autre partie répudie quand cela lui plaît? Il n'est sans doute pas indispensable qu'il y ait pour le syndicat des responsabilités pécuniaires précises (17); mais il l'est que le syndicat procure en fait au patron l'exécution loyale du contrat. En France, l'impuissance des syndicats à procurer cette exécution, et souvent même leur mauvaise volonté à le faire, ont nui beaucoup au développement de la convention collective.

§ 3. — Les autres formes d'activité des syndicats professionnels. Enseignement professionnel et technique, secrétariats ouvriers. Le rôle des syndicats comme sociétés de secours mutuels.

L'activité des syndicats, dans la ligne des intérêts professionnels, revêt encore d'autres formes.

Le syndicat s'occupe d'enseignement technique et professionnel; il peut ouvrir des cours, avoir des écoles pour former des apprentis ou de jeunes ouvriers, avoir des bibliothèques, des salles de lecture, ouvrir même dans certains cas des concours professionnels. Le syndicat s'occupe du placement; il reçoit les offres et les demandes d'emploi, rassemble des données sur l'état des marchés du travail intéressant la profession.

Le syndicat peut aussi fonctionner, au profit de ses membres, comme une agence d'affaires, leur donner des consultations, les guider dans les affaires contentieuses à quoi ils sont mêlés, être pour eux un centre de renseignements et de conseils. Ce service syndical est développé en Allemagne; il y a des « secrétariats ouvriers » qui sont affectés à cette tâche.

(17) En Angleterre, les trade-unions ne sont pas responsables pécuniairement des violations du contrat collectif, et pourtant la pratique de ce contrat y a plus d'étendue que partout ailleurs.

Le syndicat, et cela est une de ses fonctions essentielles, crée des institutions dont l'objet est d'assister pécuniairement le syndiqué dans les circonstances critiques de la vie ouvrière : maladie, accident, chômage, invalidité. Le rôle du syndicat est alors celui d'une société de secours mutuels qui perçoit des cotisations et distribue, dans les cas prévus, des allocations. Les trade-unions anglaises ont beaucoup développé ces services de mutualité; même les unions formées depuis les dix dernières années du XIXe siècle parmi les ouvriers non qualifiés, après quelques hésitations et avec des ressources moindres que les vieilles unions recrutées dans l'aristocratie ouvrière, sont entrées dans cette voie. Développement considérable aussi des mêmes services dans les syndicats allemands. Syndicats allemands et anglais ont institué des cotisations de taux élevé et savent exiger de leurs adhérents le paiement régulier de ces cotisations; ce sont des syndicats riches. Les syndicats trouvent divers avantages au développement de ces services de mutualité. C'est un moyen pour le syndicat d'assurer la fidélité de ses adhérents; il les tient par les avantages promis et cela est une des raisons de la discipline des syndicats anglais et allemands, discipline indispensable au succès de la convention collective. Puis le syndiqué, secouru dans les circonstances difficiles de la vie ouvrière, est dans la lutte économique un combattant plus ferme. A ce point de vue, les secours de chômage et les secours de grève ont une importance particulière. L'ouvrier sans travail est une menace pour le salaire des travailleurs; le syndicat, en assistant le chômeur, écarte les offres de travail au rabais, et par le *viaticum*, allocation donnée au chômeur pour aller chercher du travail dans les divers lieux où il peut y en avoir, il contribue à l'adaptation de l'offre du travail à la demande. Quant à la grève, une des conditions du succès, comme à la guerre, c'est de durer; un syndicat riche ne s'engagera pas dans une grève d'un cœur léger, mais, une fois engagé, il sera capable de la soutenir longtemps.

En France, on est mal et irrégulièrement renseigné sur l'activité des syndicats ouvriers dans cet ordre de faits. Ce qu'on sait de leurs ressources financières est peu de chose. Sauf dans quelques grandes fédérations, ces ressources sont médiocres; les cotisations sont trop faibles et d'un recouvrement difficile. Les syndicats ne publient pas volontiers le chiffre de leurs recettes et celui de leurs dépenses; ce n'est pas qu'ils aient des richesses à cacher, c'est plutôt pour ne pas étaler leur pauvreté. Cette pauvreté, d'ailleurs, a été érigée en doctrine; certains militants du syndicalisme ont dit

que le syndicat ne pouvait avoir d'ardeur révolutionnaire que pauvre : riche, ses richesses le rendent timoré, l'embourgeoisent. Mais dire cela c'est faire de nécessité vertu. Les syndicats ouvriers n'ont pas fait vœu de pauvreté, mais le sentiment syndicaliste n'est pas jusqu'ici assez fort dans la masse ouvrière pour qu'ait pu s'établir le système des cotisations élevées et payées régulièrement. Il semble cependant que, depuis la guerre, un progrès sensible a été fait dans ce sens et que les syndicats sont devenus moins pauvres [18].

Depuis que l'intervention législative est devenue fréquente dans les questions ouvrières, les syndicats ont trouvé là un nouveau champ d'action. Ils formulent auprès des pouvoirs publics les vœux et les revendications des salariés; ils s'efforcent d'obtenir les mesures législatives ou réglementaires qu'ils croient conformes aux intérêts professionnels de ceux-ci. Ils sont consultés dans les enquêtes ouvertes sur les questions ouvrières, concurremment avec les syndicats patronaux. Ils sont, dans une certaine mesure, associés à l'exécution des mesures prises; les services d'inspection du travail peuvent les consulter et les utiliser pour le contrôle et l'application des lois ouvrières; mais cela est assez délicat à faire passer dans la pratique. Il y a des syndicats pour qui les rapports avec les pouvoirs publics sont le principal, la grande affaire; ce sont les syndicats de fonctionnaires et agents de l'Etat. Comme, en tant qu'ils sont électeurs, l'Etat patron dépend d'eux, leur activité consiste surtout à utiliser cette situation. La lutte pour les intérêts professionnels, qui est d'ordre économique pour les autres syndicats, est transportée par eux sur le plan de la sollicitation politique, ou plus exactement de la pression exercée sur les pouvoirs publics.

En droit, on discute sur le point de savoir si les fonctionnaires et agents de l'Etat ont le droit de former des syndicats (loi du 21 mars 1884) ou seulement des associations (loi du 1er juillet 1901) ou ni l'un ni l'autre. La solution actuellement admise par la jurisprudence est que les associations de fonctionnaires sont légales et que les syndicats sont illégaux. Mais, en fait, les Gouvernements reconnaissent les syndicats de fonctionnaires et traitent avec eux; après diverses fluctuations, la doctrine gouvernementale paraît fixée en ce sens depuis les élections législatives de 1924.

(18) Une étude bien documentée a été publiée dans ces dernières années sur l'activité des syndicats ouvriers français : L. Bonnafous, *Les œuvres d'amélioration sociale réalisées par les syndicats ouvriers en France* (thèse Paris, 1924). Sur la situation financière des syndicats ouvriers, on consultera : Ch. Rist, *La situation financière des syndicats ouvriers français* (*Rev. écon. intern.*, 1911), et une étude publiée dans le *Bulletin de l'Office du travail*, en 1908.

Comment la question se pose-t-elle au point de vue économique? Il est certain que les agents de l'Etat ont des intérêts économiques à défendre, comme les autres salariés, et qu'il serait peu raisonnable de leur refuser le droit de s'associer, si largement accordé par ailleurs aux autres catégories de citoyens. Sans doute on peut alléguer qu'ils ont affaire à un employeur qui, n'étant pas pressé par la concurrence ou par la recherche du profit comme les employeurs privés, peut les traiter assez libéralement, et cela paraît enlever au syndicat de son utilité. Mais, d'autre part, les salariés de l'Etat ont bien plus à craindre que ceux des employeurs privés le favoritisme, qui est une des plaies de l'administration publique. En fait, un des rôles que se donnent en France les syndicats de fonctionnaires, c'est de lutter contre le favoritisme, et leur action sur ce point n'a pas été sans résultats. Ce qu'il y a de fâcheux dans les syndicats de fonctionnaires, c'est qu'ils ont toujours une pointe dirigée contre l'intérêt public, et cet intérêt n'est pas en général défendu par l'Etat avec beaucoup de zèle et d'efficacité. Le péril de l'institution, du moins pour ce qui est des syndicats qui disposent dans les élections politiques de nombreux suffrages, c'est qu'ils deviennent, si l'Etat n'a pas la main ferme, des clientèles agressives qui considèrent le service public comme leur chose et prétendent l'aménager au mieux de leurs intérêts; ils traitent avec l'Etat, non pas même de puissance à puissance mais de maître à serviteur. Avec un Etat fort, les syndicats de fonctionnaires ne seraient pas dangereux, et d'ailleurs ils seraient inutiles, parce qu'un Etat fort a besoin de services publics bien organisés, et qu'il traite les fonctionnaires avec justice, exigeant d'eux une stricte discipline, mais leur assurant une situation matérielle et morale décente. Avec un Etat faible, les syndicats de fonctionnaires peuvent avoir quelque utilité en tant qu'il s'agit de lutter contre le favoritisme; mais ils sont dangereux parce qu'ils prennent l'autorité échappée des mains de l'Etat. Ils tendent à devenir les vrais maîtres des services publics, et comme ils ne peuvent représenter que les intérêts des fonctionnaires eux-mêmes, l'intérêt public est nécessairement sacrifié. Tel qu'il s'est développé en France, le syndicalisme des fonctionnaires est une des manifestations de la décomposition de l'Etat.

§ 4. — La politique syndicale de restriction du travail. Le resserrement des accès à la profession.

Par la généralité et l'ampleur du mouvement, par sa persistance à travers les obstacles juridiques qui lui ont été opposés à certaines époques, qui le lui sont encore parfois, le syndicalisme ouvrier se révèle une grande force économique. Le considérer, ce qui a été à l'origine le point de vue patronal et l'est peut-être encore dans divers milieux, comme le résultat de la propagande diabolique de quelques meneurs, est d'une philosophie bien courte. Envisagé dans sa forme juridique, le syndicalisme ouvrier est l'usage d'un droit qui est de plus en plus considéré comme partie intégrante du patrimoine juridique commun à tous les peuples civilisés, le droit d'association. Envisagé comme fait économique, il est pour les salariés le fondement et le signe d'une puissance à quoi, isolés, ils ne pourraient jamais prétendre; cela explique l'influence et le prestige qu'il a sur les masses ouvrières et qui vont bien au delà de ce que pourrait donner à croire sa seule importance numérique. D'ailleurs, le groupement professionnel, la lutte en commun pour une condition économique meilleure, par les dévouements qu'ils suscitent et la flamme qu'ils allument dans les esprits, sont dans la classe ouvrière un élément de moralité; l'homme vit d'une vie plus haute quand il donne quelque chose de son temps, de ses ressources, de son âme, à une cause qui dépasse son existence individuelle et ses propres intérêts.

Mais il faut se garder de toute illusion; comme les autres grandes forces économiques, le syndicalisme est fondamentalement égoïste et ne se soucie pas de ce qui n'est pas lui-même. Il ne faut pas s'attendre à ce que, spontanément, il respecte et ménage, je ne dis pas l'intérêt patronal comme tel, puisque cet intérêt patronal est l'adversaire, mais l'intérêt même de la collectivité. Il n'y a pas lieu de s'étonner de cet égoïsme syndicaliste, mais il importe d'en marquer nettement les conséquences.

Le syndicalisme, représentant une classe pour qui la vie est rude et qui ne participe qu'incomplètement à la culture d'une haute civilisation, a systématiquement la conduite la plus brutale à l'égard des non-syndiqués; le non-syndiqué, c'est le « renégat », le « jaune », le « blackleg ». Le syndicat est, en droit, facultatif; mais la consigne syndicale est de traiter en ennemis ceux qui n'en sont pas. Le non-syndiqué est mis à l'index; le syndiqué refuse de

travailler avec lui et exige son renvoi de l'atelier, sous menace de grève. A la persuasion et à la contrainte indirecte se joint souvent la violence physique, quand les pouvoirs publics ne savent pas assurer l'ordre matériel.

Le syndicalisme non seulement a l'égoïsme brutal, mais l'égoïsme à vue courte; il pratique sans discernement une politique de restriction du travail et de fermeture du métier dommageable à la production et par suite à la classe ouvrière tout entière. Plus ou moins nettement formulée, cette idée guide la plupart des syndicats, qu'il y a une quantité limitée de travail à accomplir, une sorte de « fonds de travail » qu'il faut se garder d'épuiser par un zèle excessif. Si quelqu'un fait plus que sa part de travail, il n'en reste pas pour les autres. *Ca'canny*, disent les syndiqués anglais, va doucement, ne te foule pas. Celui qui travaille trop vite et trop bien est un mauvais camarade, qui gâte le métier. Sans doute cette tendance n'est pas nouvelle, et on a fait observer qu'il était injuste de mettre la paresse humaine sur le compte des syndicats. Il reste cependant que le syndicalisme a donné figure doctrinale à ce qui n'était qu'instinct et coloré d'intérêt corporatif la tendance de beaucoup d'hommes à travailler avec une sage lenteur. Il y a dans certaines pratiques syndicales, notamment en Angleterre, des restrictions du travail qui ne s'expliquent pas seulement par le désir légitime que le travail ne soit pas poussé jusqu'à épuiser les forces physiques et intellectuelles de l'ouvrier, qui n'ont de sens que rattachées à l'idée d'un « fonds de travail » de grandeur donnée à partager entre les travailleurs et qu'il faut aménager de façon que chacun en ait sa part [19].

De même qu'il tend à restreindre le travail accompli par l'ouvrier, le syndicalisme tend à resserrer le plus possible, à fermer l'accès de la profession. **La profession est considérée** comme une sorte de monopole; il faut la fermer aux ouvriers étrangers; aux ouvriers des autres professions, quand il s'agit d'une profession qualifiée; la fermer aux femmes, aux enfants, en limitant strictement le nombre des apprentis qui sont de futurs concurrents.

(19) Un témoignage saisissant de l'égoïsme syndicaliste est la difficulté qu'a éprouvée le Gouvernement anglais, au cours de la guerre de 1914, à convaincre les trade-unionistes de la nécessité de renoncer à leurs pratiques de restriction du travail. La production du matériel et des munitions a subi de grands retards, du fait de la lenteur des syndiqués à abandonner le point de vue corporatif pour se placer au point de vue national; bien des vies humaines, à cause de cela, ont été sacrifiées sur les champs de bataille, qui auraient pu être sauvées.

Certaines des questions ainsi soulevées par la politique des syndicats sont extrêmement complexes. Il se peut que, du point de vue de l'intérêt national, il y ait avantage, dans certains cas, à modérer l'afflux des ouvriers étrangers, comme il se peut qu'en d'autres circonstances il y ait avantage à le laisser passer et même à l'encourager. Le travail des femmes et des enfants peut aussi être apprécié de diverses manières, et à côté de l'intérêt de la production il y a lieu de considérer les intérêts moraux, comme par exemple celui qui s'attache à la cohésion de la vie familiale et au développement physique et intellectuel de l'enfant. Mais les syndicats ne tranchent ces questions que du point de vue qui leur paraît être l'intérêt actuel des syndiqués; il ne s'agit pour eux que d'un monopole d'emploi à défendre, et leurs solutions se trouvent souvent en opposition avec l'intérêt national. Limiter, sans autre raison que cette défense d'un monopole, la production, empêcher ou retarder l'adaptation de l'offre du travail à la demande, cela en définitive aboutit à diminuer la somme des biens et à abaisser le niveau de la richesse sociale; c'est un dommage pour la collectivité. La politique de restriction du travail et de fermeture de la profession peut sans doute, pour un temps, profiter à quelques professions où l'organisation syndicale est assez forte pour instituer un monopole d'emploi et le défendre; c'est aux dépens d'autres professions sur lesquelles la pression de la main-d'œuvre en quête d'emploi est artificiellement détournée. D'ailleurs, que les syndicats n'aient pas une vue claire des répercussions économiques, ou même qu'il préfèrent délibérément leur intérêt du moment aux intérêts permanents de la collectivité, cela se voit aussi en d'autres milieux. Les agriculteurs et les industriels qui réclament des mesures de protection douanière n'ont aucun souci du public consommateur; certains trusts ou cartels qui limitent systématiquement et d'une façon durable la production agissent tout à fait comme le syndiqué qui limite son effort.

§ 5. — Le syndicalisme révolutionnaire.

Le syndicalisme révolutionnaire est une conception née en France, ou du moins, car ces questions d'origine sont toujours difficiles à démêler, qui a trouvé en France sa formule la plus achevée. L'objet propre du syndicalisme révolutionnaire n'est pas l'action corporative, mais le renversement de l'ordre capitaliste, c'est-à-dire du régime économique où il y a des patrons et des

salariés. Cela est exprimé de la façon la plus claire dans le programme de la C. G. T. française. L'article 1er des statuts de la C. G. T. est ainsi conçu :

« La C. G. T. a pour but : ....

» 2° Le groupement, en dehors de toute école politique, de tous les travailleurs conscients de la lutte à mener pour la disparition du salariat et du patronat » (20).

Dans la plupart des pays, à l'heure actuelle, le syndicalisme a cessé d'être un mouvement purement corporatif et a pris une allure nettement révolutionnaire; c'est le cas notamment en Angleterre où pendant longtemps le caractère corporatif avait dominé. Il n'y a plus guère, parmi les grands pays, que les États-Unis et l'Italie où le syndicalisme révolutionnaire ait peu de prise. Le mouvement peut revêtir d'ailleurs des aspects assez divers selon les pays. Tel qu'il s'est développé en France, au début du xxe siècle, il présente les caractères suivants :

1° Le syndicalisme révolutionnaire est pragmatique; il est tout dans l'action et méprise l'idéologie. Il se présente comme l'effort même de la classe ouvrière en lutte contre l'exploitation capitaliste et cherchant à y échapper; il est l'expression pure de la lutte de classes, ou plutôt il est cette lutte elle-même. Il y a bien une théorie du syndicalisme révolutionnaire, mais elle est, en un certain sens, extérieure au syndicalisme; elle a été faite, en dehors de lui, par des hommes qui ne lui appartiennent pas, par des intellectuels qui ont entrepris de dégager la philosophie du mouvement ouvrier. Aussi y a-t-il des différences très sensibles entre la pratique des militants syndicalistes et la doctrine du syndicalisme révolutionnaire (21).

(20) La charte de la C. G. T. est une résolution votée au Congrès confédéral d'Amiens (1906), confirmée depuis, à plusieurs reprises, et dont voici le passage essentiel : « Dans l'œuvre revendicatrice quotidienne, le syndicalisme poursuit la coordination des efforts ouvriers, l'accroissement du mieux-être des travailleurs par la réalisation d'améliorations immédiates... Mais cette besogne n'est qu'un côté de l'œuvre du syndicalisme; il prépare l'émancipation intégrale, avec, comme moyen d'action, la grève générale, et il considère que le syndicat, aujourd'hui groupement de résistance, sera, dans l'avenir, le groupement de production et de répartition, base de l'organisation sociale. » Sur le Congrès d'Amiens et sa signification révolutionnaire, cf. Pouget, *Le Congrès syndicaliste d'Amiens*, in *Le Mouvement socialiste*, années 1906 et 1907.

(21) Cf. Pirou, *A propos du syndicalisme révolutionnaire. Théoriciens et militants* (*Rev. pol. et parlem.*, 1914); du même auteur : *Proudhonisme et syndicalisme révolutionnaire* (thèse Paris, 1910). Le principal théoricien du syndicalisme révolutionnaire est G. Sorel. On trouvera l'essentiel de sa

2° Le syndicalisme révolutionnaire est antiétatiste. L'Etat est le défenseur né des privilèges de la bourgeoisie, le rempart de l'ordre capitaliste. Le régime économique à quoi tend le syndicalisme, ce n'est pas un régime de mainmise de l'Etat sur les entreprises et d'exploitation par l'Etat; c'est le syndicat qui deviendra l'organisme de production. Il y aurait donc là une sorte de *self government* ouvrier. Quelques chefs du syndicalisme, reprenant une idée de Proudhon, veulent faire disparaître l'Etat, résorber le politique dans l'économique, remplacer le gouvernement par l'atelier. Mais ce sont là des vues assez brumeuses et sur l'avenir. Pour le présent, l'antitéatisme du syndicalisme révolutionnaire s'exprime par l'action directe. L'action directe a été parfois confondue avec la violence; elle est dans certains cas la violence, car le syndicalisme n'a aucun souci, évidemment, de légalité, et dans les cas où la violence, même physique, paraît possible et utile, elle est d'un emploi recommandable. Mais la violence n'est pas toute l'action directe; elle peut n'en être qu'une très petite partie; elle peut en être complètement absente. L'action directe ne prend tout son sens qu'opposée à l'action politique; le syndicalisme ne cherche pas à conquérir le pouvoir politique; il se meut dans le plan économique seulement, et c'est toute l'action de la classe ouvrière dans le plan économique qui est l'action directe; la grève en est l'élément essentiel. Cependant le syndicalisme ne s'interdit pas la forme d'action qui consiste à tâcher d'obtenir des lois favorables à la classe ouvrière et à négocier avec les pouvoirs publics; tant qu'il y a un Etat et que cet Etat fait des lois, il faut bien l'utiliser au mieux des intérêts ouvriers. Mais, autant du moins que les circonstances le permettent, le syndicalisme, dans ses démarches auprès de l'Etat, fait encore de l'action directe; la menace de la grève, de l'arrêt des services publics, chemins de fer, postes, adduction des eaux, éclairage des villes, est l'arme dont il se sert pour forcer les gouvernements et les parlements à l'obéissance.

3° Le syndicalisme révolutionnaire est antidémocratique. La démocratie, c'est la loi du nombre, le gouvernement des majorités; et puis la démocratie, c'est cette abstraction qu'on appelle le citoyen. Or le syndicalisme ne connaît pas le citoyen, mais

doctrine dans *Réflexions sur la violence* (2e édition, Paris, 1910). Cf., du même auteur, *L'avenir socialiste des syndicats* (Paris, 1901) et *La décomposition du marxisme* (2e édition, Paris 1910). La publication périodique *Le Mouvement socialiste* a été un bon représentant du syndicalisme révolutionnaire (publication suspendue depuis juin 1914).

seulement le travailleur, et il méprise la loi du nombre; les révolutions ne peuvent être faites que par des minorités conscientes et audacieuses qui n'hésiteront pas, s'il le faut, à violenter la majorité irrésolue et inerte.

4° Le syndicalisme révolutionnaire est antipatriote, parce que l'antipatriotisme est la négation catégorique de « l'idéologie bourgeoise » et fournit la matière de la propagande la plus propre à rompre les attaches de la classe ouvrière avec la société où elle vit. La classe s'oppose à la patrie et doit prendre sa place (22). Sans doute, actuellement, le syndicalisme français a atténué, au moins dans la forme, peut-être même aussi en réalité, son antipatriotisme d'avant la guerre. La scission qui s'est faite en 1921 a séparé les éléments extrémistes, groupés maintenant dans la C. G. T. U., des éléments plus modérés qui sont demeurés dans la vieille C. G. T., de sorte que celle-ci a pris ce qu'on serait tenté d'appeler figure bourgeoise. L'antipatriotisme provocateur et cabotin est maintenant le fait des dirigeants de la C. G. T. U., et quant à ceux de la vieille C. G. T., il est équitable de reconnaître qu'ils s'efforcent de comprendre le fait national et ses conséquences; les leçons de la guerre n'ont pas été complètement perdues pour eux. Il reste vrai, tout de même, qu'à envisager dans son ensemble la mentalité des syndicats ouvriers français, on voit qu'ils ont gardé une sorte de préjugé tenace contre toute solution qui, dans les affaires où l'intérêt français est en lutte avec les intérêts étrangers, est favorable au premier. Ce que les

(22) Un des documents les plus saisissants sur la question de l'antipatriotisme est l'enquête faite par la revue *Le Mouvement socialiste* et publiée, en 1905-1906, sous ce titre : *Enquête sur l'idée de patrie et la classe ouvrière*. Un théoricien du syndicalisme révolutionnaire, de rang moindre que G. Sorel, mais notable cependant, Hubert Lagardelle, a tiré la conclusion de cette enquête dans les termes suivants : « L'antimilitarisme et l'antipatriotisme font partie intégrante du syndicalisme révolutionnaire; telle est la conclusion que comporte notre enquête... Les syndicalistes ont toujours poursuivi le même but : rappeler aux prolétaires que l'armée, la patrie et la guerre sont choses bourgeoises et que la lutte de classes seule est chose ouvrière... » (*Antimilitarisme et syndicalisme*, in *Le Mouvement socialiste*, 1906). Le même auteur a écrit : « La mort de l'idée de patrie ne signifie que la chute de la bourgeoisie. » (*L'idée de patrie et le socialisme*, in *Le Mouvement socialiste*, 1906). Ce sont là d'excellents témoignages de la folie collective qui avait saisi un certain nombre de Français dans les premières années du xxe siècle, et non point d'ailleurs parmi les seuls syndicalistes révolutionnaires. L'antipatriotisme a été, en fait, dans les années qui ont précédé la guerre, une des formes principales de l'activité syndicaliste. Il s'y joignait une propagande néo-malthusienne très intense; sur ce dernier point, cf. Pirou, *A propos du syndicalisme révolutionnaire*.

dirigeants du syndicalisme, la plupart sinon tous, appellent leurs idées sur la patrie, la guerre, la paix, la politique étrangère, demeure quelque chose d'enfantin et de redoutable. S'ils avaient pu faire prévaloir leurs vues dans les années qui ont précédé la guerre, nous serions maintenant soumis à la plus rude domination étrangère. Il est heureux pour la France et pour la classe ouvrière qu'il y ait eu une élite bourgeoise plus clairvoyante et moins facile à duper, qui a su choisir la route et tenir ferme le gouvernail dans la tempête.

Dans tout mouvement social il y a des éléments très divers et qui se modifient rapidement; c'est un composé instable. Il n'y faut pas chercher de l'absolu, mais le considérer comme un paysage dont les jeux de la lumière et de l'ombre changent sans cesse les aspects. Le syndicalisme révolutionnaire n'est pas partout identique à lui-même; il n'est pas le même, dans le même pays, à des moments différents. Pour autant qu'on peut mettre de l'ordre dans une chose si mouvante, deux tendances opposées se manifestent dans le syndicalisme révolutionnaire.

La révolution sociale est conçue par les uns comme imminente; elle est la catastrophe suspendue sur la société capitaliste. Pour ceux qu'anime cette conception, la défense des intérêts corporatifs est peu de chose. La principale affaire des syndicats n'est pas de défendre, dans le terre à terre de la vie professionnelle quotidienne, les intérêts des salariés, mais de mener la lutte de classes, d'entretenir l'antagonisme entre l'employeur et le salarié, d'organiser et de discipliner les syndiqués comme une troupe d'assaut à lancer contre la société capitaliste. Il n'est pas besoin que le syndicat soit riche, et même cela n'est pas désirable, car le syndicat enrichi a moins d'ardeur combative; mais il faut qu'il soit violent. La violence est nécessaire pour attiser l'esprit de classe; elle est l'antidote du poison que versent dans l'âme ouvrière les pacifistes sociaux. Le symbole du syndicalisme ainsi conçu, c'est la grève générale (voir *infra*, section III), la catastrophe où s'abîmera la société capitaliste. Dans sa forme la plus achevée, le syndicalisme révolutionnaire ainsi conçu, non seulement met à l'arrière-plan la défense des intérêts corporatifs, mais en vient logiquement à la considérer comme nuisible, car tout ce qui tend à améliorer la situation matérielle et morale des travailleurs risque d'atténuer en eux l'esprit combattif et de les réconcilier avec la société bourgeoise. L'essentiel est de détraquer le mécanisme capitaliste; on y parviendra par la sous-production, le sabotage,

au besoin par la défaite militaire, par tout ce qui engendrera la misère, la démoralisation, le désespoir. Il y a des militants du syndicalisme qui ont souhaité la défaite et pleuré la victoire; n'est-ce pas la défaite qui, en Russie, a introduit la révolution, et la victoire qui, en France, l'a écartée ? Il y en a qui souhaitent maintenant la ruine de la monnaie nationale, parce que ce serait peut-être la préface de la révolution.

La thèse catastrophique a été, sinon d'une façon continue, au moins à certains moments, celle des dirigeants de la C. G. T. française au début du XXe siècle. La place faite à la propagande antipatriotique, la violence systématique dans les grèves, en témoignent. Le syndicalisme en France, à cette époque, prenait figure d'un mouvement social tourné tout entier vers la négation et la destruction. Mais il ne semble pas que cette conception du syndicalisme puisse se soutenir en fait durant un très long espace de temps. Ce n'est pas qu'elle ne soit capable de procurer aux syndicats quelques succès; par la violence systématique dans les grèves, l'intimidation, le sabotage, les destructions de matériel et les attentats contre les personnes, les syndicats peuvent pendant un temps faire céder les patrons; encore cela suppose-t-il que l'État n'ose pas remplir avec assez de fermeté sa fonction, qui est de maintenir l'ordre matériel. En fait, la violence dans les grèves n'a pas été, depuis le début du XXe siècle, sans procurer certains avantages aux syndicalistes français. Mais ce ne peut pas être des avantages durables ni décisifs, parce que, nécessairement, à un syndicalisme de combat s'oppose un patronat de combat. D'autre part, l'état d'esprit où s'alimente le syndicalisme révolutionnaire ne se garde intact que si paraît prochaine la catastrophe d'où sortira un nouvel état de choses. Mais quand les années passent et que la catastrophe ne survient pas, l'ardeur révolutionnaire se détend nécessairement, et le syndicalisme ne peut vivre qu'à la condition de se fixer sur le terrain solide des intérêts professionnels. Cela peut être alors le passage à un syndicalisme corporatif; mais il se peut aussi que ce soit le passage à une forme nouvelle du syndicalisme révolutionnaire, à un syndicalisme assagi et mûri par l'expérience.

La guerre, à ce point de vue, a déterminé des réactions très différentes selon les pays. Il y en a où elle a surexcité l'ardeur révolutionnaire des syndicats; dans d'autres pays elle l'a au contraire, atténuée, notamment en France. Le syndicalisme français, considéré dans son ensemble, est révolutionnaire, mais ne paraît pas croire que la révolution puisse être immédiate; elle n'est pas con-

que comme le brusque renversement du régime capitaliste, mais comme le résultat probablement lointain d'un effort soutenu et de longue haleine. Il est donc impossible de négliger l'action corporative, l'amélioration des conditions de vie de la classe ouvrière dans le cadre de la société capitaliste; cela d'ailleurs est nécessaire pour retenir dans les syndicats la masse des travailleurs qui ne se passionnent guèrent pour la révolution et sont occupés bien plus des questions de salaires. Le syndicalisme s'est assagi aussi sur la question de l'antipatriotisme, et beaucoup de ses dirigeants semblent avoir compris que la patrie n'est pas une chose inventée par l'idéologie bourgeoise pour faire du tort à la classe ouvrière. Le syndicalisme ainsi conçu ne peut pas se donner simplement comme destructeur; il est bien forcé d'avoir quelques vues positives de reconstruction ou tout au moins il s'y efforce. Il faut bien aussi qu'il collabore, ne fût-ce même qu'en affirmant le caractère provisoire de la collaboration, avec le patronat et avec les pouvoirs publics. La C. G. T. française est entrée dans cette voie; elle affirme son souci des intérêts généraux. Elle a institué, en 1920, un Conseil économique du travail [23] (C. E. T.), dont la conception était intéressante parce qu'on appelait à y siéger des hommes qui n'appartenaient pas aux milieux syndicalistes ouvriers; elle a reconnu le rôle des techniciens dans la production. Ce que la C. G. T. se donne actuellement pour objet, mais cela n'est encore chez elle que du domaine de la théorie, c'est l'institution d'une participation ouvrière à la gestion des entreprises, participation qui ne serait conçue que comme la première étape de l'expropriation qui devrait un jour abolir la propriété privée des moyens de production.

Syndicalisme révolutionnaire qui attend la révolution prochaine, syndicalisme révolutionnaire qui ne voit la révolution que comme le terme d'une période de transformations et de longs efforts, voilà les deux tendances entre lesquelles se partage à l'heure actuelle le syndicalisme. Tantôt l'une et tantôt l'autre prédomine, et l'on ne saurait fixer pour bien longtemps, dans aucun pays, la physionomie du mouvement. Il est essentiel de noter que, sous l'une ou l'autre de ses formes, le syndicalisme révolutionnaire est un mouvement, par nature, politique. Cela ne signifie pas qu'il soit un parti politique, ni sous la dépendance d'un parti politique;

(23) Le Conseil économique du travail, institué par la C. G. T., n'existe plus. Quelque chose de la conception qui l'avait inspiré a passé dans le Conseil national économique institué, en 1925, par le Gouvernement (décret du 16 janvier 1925).

la question des rapports entre les syndicats et les partis politiques est résolue diversement selon les pays et les moments; en France le syndicalisme proclame son autonomie et ne veut rien avoir d'un parti politique. Dire que le syndicalisme révolutionnaire est un mouvement, par nature, politique, cela signifie qu'il va très au delà de ce qui est spécifiquement professionnel et qu'il touche aux intérêts les plus graves de la cité. S'efforcer de changer l'organisation sociale, c'est évidemment faire de la politique, au sens plein et théorique du mot. En fait les syndicats font aussi de la politique au sens courant de l'expression; ils ont des vues déterminées sur la plupart des questions de politique intérieure ou extérieure, et ils cherchent à peser sur les décisions gouvernementales et parlementaires, en bien des matières.

SECTION III

§ 1. — Définition de la grève et du lock-out. La signification ouvrière de la grève. La fréquence des grèves et ses variations. Les causes des grèves : causes professionnelles et extra-professionnelles. Echecs et succès. Les répercussions des grèves.

Dans le mouvement ouvrier contemporain, la grève tient une grande place. La grève est la cessation concertée du travail; elle implique donc un accord, comme le syndicat, mais avec moins d'organisation et de durée, un accord passager que la langue juridique française appelle une coalition.

Il y a pour les grèves toutes sortes de degrés de généralité. La grève peut englober seulement les salariés d'une entreprise, soit la totalité de ces salariés, soit une partie seulement; elle peut englober plusieurs entreprises, soit que la question posée intéresse directement les salariés de ces diverses entreprises, soit que ceux qui n'y sont pas directement intéressés fassent grève par solidarité.

Les grèves de solidarité ont été, à certaines périodes, fréquentes; elles ont cette conséquence qu'une question qui paraissait, à l'origine, d'importance médiocre, peut rapidement prendre une grande ampleur; des gaziers ou des employés de tramways se mettront en grève pour soutenir les revendications des électriciens; les métallurgistes de toute la France se mettront en grève parce que ceux de Paris ont commencé et qu'ils ont besoin de renforts. De l'idée de grève de solidarité on passe par degrés à l'idée de grève générale, d'une grève qui engloberait tous les

salariés de toutes les entreprises. La grève générale est une idée révolutionnaire, en ce sens qu'il ne vaudrait la peine de monter une telle machine de guerre que pour jeter bas l'organisation sociale actuelle; dans l'idéologie révolutionnaire, la grève générale joue un rôle de premier plan, et nous aurons l'occasion d'y revenir. Aucune grève, jusqu'à présent, n'a été vraiment générale ni même n'a approché d'assez près ce que serait une grève vraiment générale. Mais beaucoup de grèves, depuis le début du xx[e] siècle, ont groupé assez de salariés, atteint assez d'entreprises et troublé assez le public consommateur pour cesser d'être des conflits purement professionnels et devenir des questions d'ordre public [24].

La grève a, du côté des employeurs, un pendant qui est le lock-out. Le lock-out est le fait, par un patron ou par un groupe de patrons agissant de concert, de cesser l'exploitation; au lieu que l'interruption du travail vienne des salariés, elle vient des employeurs.

De la grève et du lock-out, on peut dire que ce sont des actes de guerre. Il s'agit de causer à l'adversaire un dommage assez grand pour qu'il préfère céder plutôt que de le subir. La grève, pour les employeurs, est l'arrêt des opérations économiques d'où ils tirent leur bénéfice, c'est la dispersion éventuelle de la clientèle, ce peut être la ruine de l'entreprise. Comme à la guerre, on n'inflige pas de dommages à l'adversaire sans en éprouver soi-même; pour le salarié, c'est la perte du salaire, les privations pendant le temps de la grève, peut-être, après la grève, la perte de l'emploi. Et les dommages s'étendent aux tiers, aux neutres : magasins sans marchandises, consommateurs qui ne trouvent plus à acheter, producteurs qui ne peuvent plus fabriquer faute de matières premières, ports et entrepôts où les denrées s'accumulent, se détériorent et périssent, usines arrêtées par le manque de combustible, villes sans lumière ou sans voitures, parfois un pays entier sans chemins de fer, sans services postaux, ce sont là les effets des grèves. La grève, d'ailleurs, fait partie d'un ensemble de moyens de guerre à la disposition des salariés : sans cesser le travail, les salariés peuvent l'accomplir avec une telle lenteur que la marche normale de l'exploitation devienne impossible (grève perlée), ou bien ils peuvent le faire si mal (sabotage) qu'il vaille mieux pour

(24) Un des plus notables, parmi les essais de grève générale, est celui qui s'est produit en Angleterre au mois de mai 1926. Le mouvement a échoué en quelques jours.

l'employeur céder à leurs exigences. Mais, de ces divers moyens de faire la guerre, la grève est le plus ordinaire.

Si l'on veut bien comprendre la signification ouvrière de la grève et l'attachement passionné des ouvriers au droit de grève, il faut considérer qu'elle est pour eux l'affirmation catégorique de leur puissance économique. Individuel, le refus du travail est sans portée; collectif, il arrête la production, et les salariés, par le seul fait de leur abstention concertée, démontrent que la vie sociale est suspendue à leur travail quotidien.

Les Etats publient des statistiques des grèves [25]. Il y a dans ces statistiques divers renseignements. Les plus importants sont relatifs au nombre des grèves, à leurs causes, à la façon dont elles se terminent.

Pour ce qui est du nombre des grèves, ce qui attire d'abord l'attention, c'est la grande inégalité dans la fréquence des grèves, soit l'inégalité dans le temps pour un même pays, soit l'inégalité entre les divers pays. Par exemple, en France, de 1904 à 1913, le nombre minimum des grèves est de 830, en 1905, et le nombre maximum est de 1.502, en 1910. Depuis la fin des hostilités, mêmes variations dans les chiffres annuels des grèves. Voici les chiffres de 1919-1925 :

Années	Nombre de grèves
1919	2.026
1920	1.831
1921	475
1922	655
1923	1.068
1924	1.110
1925	904

On trouverait des résultats différents, mais très inégaux aussi, si l'on considérait, au lieu du nombre des grèves, celui des grévistes; les deux nombres ne varient pas nécessairement dans le même sens, car une grève de mineurs, par exemple, fournit plus de grévistes que plusieurs douzaines de grèves de confiseurs [26].

(25) Ces statistiques, françaises et étrangères, sont résumées dans le *Bulletin du Ministère du Travail.*

(26) Consulter les deux rapports présentés par M. Aftalion à l'Association nationale française pour la protection légale des travailleurs sur le règlement des conflits du travail (1907 et 1911).

La fréquence des grèves est en relation avec un certain nombre de faits économiques. Il est certain, tout d'abord, qu'elle dépend du développement industriel et de la forme de ce développement; la forme de l'entreprise, impliquant le groupement des salariés, se prête plus à la grève que la petite industrie artisane. Il semble aussi qu'il y ait une relation entre le rythme des prix, déterminé par l'alternance des phases de prospérité et de dépression, et le nombre des grèves. La comparaison du mouvement des prix, de celui du chômage, et de celui des grèves fait ressortir que, d'une façon générale et avec quelques anomalies, dans les périodes de hausse des prix il y a moins de chômage et plus de grèves, dans les périodes de baisse des prix, plus de chômage et moins de grèves. La hausse des prix incite les salariés à réclamer leur part de la prospérité générale sous forme d'accroissement de salaires et de diminution des heures de travail, et ils ont chance de réussir parce que les entrepreneurs font des profits élevés et qu'il y a, à raison de l'activité économique, moins de chômeurs prêts à remplacer les grévistes. Avec les prix en baisse, ce sont les phénomènes inverses. Mais il y a tant de causes qui agissent sur la fréquence des grèves qu'il est difficile d'avoir des certitudes en cette matière (27).

On pourrait croire que les institutions de conciliation et d'arbitrage agissent dans le sens d'une diminution des grèves; en fait leur action est très peu saisissable, si elle existe. Elle existe vraisemblablement, mais elle peut se trouver contrecarrée par d'autres influences poussant à la multiplication des grèves. Quand il y a eu régression des grèves en Angleterre, dans la période 1890-1910, on l'attribuait, avec beaucoup d'apparence de raison, à la pratique des institutions de conciliation et d'arbitrage dans ce pays; mais depuis 1910, alors que les institutions de cette sorte ont encore progressé, la fréquence et la violence des grèves ont beaucoup augmenté. C'est que la mentalité des classes ouvrière et patronale joue ici un rôle décisif; selon que cette mentalité est pacifique ou belliqueuse, les grèves diminuent ou augmentent.

Pour ce qui est des causes des grèves, il en est de professionnelles et d'extra-professionnelles. Parmi les causes professionnelles, ce sont les questions de salaire qui sont le plus fréquemment rencontrées. Par exemple, sur les 904 grèves qui ont eu lieu

(27) Ch. Rist, *La progression des grèves en France et sa valeur symptomatique* (*Rev. d'écon. pol.*, 1907); *Relations entre les variations annuelles du chômage, des grèves et des prix* (*Rev. d'écon. pol.*, 1912).

en France en 1925, il y en a eu 703 dans lesquelles la cause principale du mouvement était une question de salaire. La question de salaire peut se présenter sous diverses formes : soit demande d'augmentation des salaires, soit résistance à une réduction; soit demande de diminution du temps de travail avec maintien ou augmentation des salaires; soit contestations relatives aux modes d'établissement, de paiement, etc., du salaire. Il faut noter d'ailleurs que, souvent, dans une même grève, diverses réclamations sont formulées, de sorte qu'aux questions de salaires d'autres sont mêlées. A côté des questions relatives au salaire, celles qui sont le plus souvent mentionnées sont relatives : à la durée du travail (28), à sa réglementation, à son organisation (travail au temps et travail aux pièces), à la discipline de l'atelier (règlements d'atelier, amendes, demandes de réintégration d'ouvriers congédiés, demandes de renvoi d'ouvriers, de contremaîtres ou de directeurs). Il y a quelques grèves déterminées par la concurrence des femmes et des enfants : demandes de renvoi des femmes, de limitation de leur nombre et de celui des apprentis. Parfois les grèves ont pour cause, sans que les salariés aient de réclamations propres à formuler, l'affirmation de leur solidarité avec les camarades en grève d'une autre entreprise. Ce sont là les principales causes professionnelles. Mais il y en a qui ne le sont point; des grèves éclatent pour exercer une pression politique, pour faire naître ou entretenir de l'agitation, et nous sommes alors dans le domaine de la grève révolutionnaire. Dans les années qui ont suivi la guerre, il y a eu, soit en France, soit dans les divers pays étrangers, des grèves de cette sorte. Le plus souvent, d'ailleurs, de telles grèves exhibent des causes professionnelles, parce que cela est nécessaire pour faire marcher la masse, mais les causes professionnelles ici ne sont qu'un prétexte toujours facile à trouver.

La grève révolutionnaire a ses théoriciens; elle est un des aspects de ce syndicalisme révolutionnaire que nous avons précédemment étudié. Dans la doctrine du syndicalisme révolutionnaire, ce n'est pas sur le plan des intérêts professionnels qu'on se place pour apprécier la valeur économique du syndicat et de la grève; leur valeur vient toute de ce que ce sont les moyens les plus propres à entretenir l'esprit révolutionnaire et à déchaîner la crise où sombrera la société capitaliste. Par le syndicat et la grève, les salariés prennent conscience de leur existence en tant que classe,

(28) Toutefois, depuis l'institution par la loi de la journée de huit heures, les questions de durée du travail ont à peu près disparu, au moins pour un temps.

et l'un et l'autre doivent être conduits de manière à donner à l'idée de classe et de lutte de classes le plus de relief.

Les grèves sont alors pour l'armée ouvrière quelque chose comme les grandes manœuvres; elle s'y exerce aux pratiques révolutionnaires. Cette doctrine a inspiré la confédération générale du travail en France, dans les premières années du xxe siècle, et elle est vraisemblablement l'explication, au moins pour une part, du caractère de violence systématique qu'ont eu les grèves dans cette période. La violence dans les grèves avive les haines de classe, et cela est tout à fait conforme à la bonne doctrine; de ce point de vue apparaissent comme de saines et recommandables pratiques les sévices exercés contre les ouvriers non grévistes, contre les patrons, contre les forces de police chargées du maintien de l'ordre, la destruction des outillages, la mise à sac des magasins. Il est d'ailleurs possible, comme il a été dit plus haut, que les grèves conduites selon cette méthode soient, pour un temps, profitables aux salariés; mais ce ne sont pas les concessions ainsi obtenues par intimidation qui sont, dans la doctrine, le point important, c'est l'état d'esprit que cela crée et entretient dans la classe ouvrière.

L'idée révolutionnaire par excellence, c'est la grève générale. La grève générale, pour ceux des révolutionnaires qui la croient réalisable, ce serait le dernier acte du drame, la poussée suprême sous laquelle s'écroulerait la société capitaliste. Mais les théoriciens de la grève générale ne se posent pas la question de savoir si elle peut, quelque jour, devenir une réalité. Pour eux, l'idée de grève générale a une valeur symbolique; la grève générale est le symbole de la révolution triomphante : par l'ardeur guerrière dont elle enflamme la classe ouvrière, par l'exaltation de sa puissance combative, elle crée les forces nécessaires à l'accomplissement de la révolution. On a comparé l'idée de grève générale à l'un de ces mythes qui, aux grandes époques, guident les hommes et les soulèvent au-dessus des sentiments médiocres qui sont le fonds ordinaire de leur existence.

Pour ce qui est enfin de la façon dont les grèves se terminent, les statistiques classent les grèves en trois catégories : celles qui se terminent par un succès, c'est-à-dire par l'acceptation de toutes les demandes qu'avaient formulées les grévistes; celles qui se terminent par un échec; celles enfin qui se terminent par une transaction, certaines demandes étant acceptées et d'autres non. Il y a d'ailleurs, au point de vue de la répartition des grèves, outre ces

trois catégories, de sensibles différences, selon les pays et selon les époques. En France, pour la période 1903-1912, 20,62 p. 100 des grèves se sont terminées par la réussite du mouvement, 41,64 p. 100 par l'échec, 37,74 p. 100 par une transaction; en 1913, les proportions sont respectivement de 17,05 p. 100, 48,37 p. 100 et 34,58 p. 100. En 1924 et en 1925, la hiérarchie des solutions reste la même qu'avant la guerre : par exemple, en 1924, 25,1 p. 100 de réussites, 46,6 p. 100 d'échecs, 28,3 p. 100 de transactions. Ce sont les échecs qui sont les plus nombreux, puis viennent les transactions et enfin les réussites.

Le succès complet ou partiel d'une grève dépend de conditions multiples. La plus importante est, de la part des grévistes, de ne demander que des choses que l'employeur puisse réellement promettre et faire; si les concessions demandées étaient telles que la continuation de l'entreprise en devînt impossible, il n'y aurait place que pour une lutte à outrance dont la terminaison serait, ou la soumission des grévistes, ou la ruine de l'exploitation. Il appartient aux chefs du mouvement gréviste de discerner les limites entre le possible et ce qui ne l'est pas; une forte organisation syndicale est le milieu le plus propre à former des chefs ayant le discernement nécessaire. Si les demandes présentées sont admissibles, encore faut-il que les grévistes aient assez de force de résistance pour soutenir la lutte tout le temps nécessaire. C'est dans une grande mesure une question de force morale, mais c'est aussi une question de ressources; il faut manger, et faire manger les siens. Les syndicats bien organisés, par exemple les syndicats anglais et allemands, ont des caisses de grève qui fournissent des allocations aux grévistes; les syndicats français le font aussi, mais dans une bien plus faible mesure parce qu'ils ont des caisses mal garnies. Dans la plupart des grèves françaises, il faut recourir à des moyens de fortune, subventions demandées aux syndicats des professions non engagées dans le conflit, quêtes faites auprès des ouvriers qui travaillent, achats à crédit chez les commerçants de la localité et endettement, organisation de soupes populaires. Une autre condition encore du succès de la grève, c'est que l'employeur ne trouve pas à embaucher un personnel nouveau en remplacement des grévistes, et que, parmi les grévistes, il n'y en ait pas qui cèdent individuellement, entraînant par leur exemple la débâcle des troupes. De là toute une série de pratiques du temps de grève : appel à la solidarité ouvrière, proclamations enflammées qui soutiennent le moral des grévistes, gardes montées autour des usines pour empêcher les rentrées, flétrissure des renégats. Ici la

barrière est fragile entre les moyens licites de persuasion et les violences contraires aux lois. Les grèves souvent sont mêlées de violences contre les personnes et de déprédations matérielles et parfois s'achèvent en émeutes. Dans les premières années du xx[e] siècle, le niveau de la violence a beaucoup monté, même dans les pays où la conduite des grèves paraissait, comme en Angleterre, fermement orientée vers un prudent pacifisme [29].

Du côté patronal, il y a divers moyens de défense contre la grève. Le lock-out en est un; fermer d'un commun accord les usines, c'est pour les patrons, en présence de menaces de grève, prendre l'initiative et l'ascendant, déconcerter les ouvriers. Ce peut être aussi, dans l'hypothèse d'une grève déclarée dans un ou plusieurs établissements seulement, déjouer le calcul qui consiste, de la part des salariés, à alimenter la caisse de grève par les cotisations des travailleurs. Un autre moyen de lutte contre la grève, c'est l'assurance. L'assurance contre la grève a pour objet d'indemniser l'employeur des dommages causés par la grève et, par là, d'accroître sa capacité de résistance. Ce sont, soit les syndicats patronaux, soit des organisations spéciales qui pratiquent cette assurance, usitée surtout en Allemagne. Le fonctionnement en est assez délicat, parce qu'il est nécessaire d'apprécier le caractère et les causes de la grève pour savoir si les conditions du droit à indemnité sont remplies [30].

Les grèves ont des répercussions très étendues. Elles en ont d'abord sur la situation des salariés qui ont fait grève, et c'est en se plaçant à ce point de vue qu'en France le ministère du Travail a, pendant quelques années, dressé le bilan financier des grèves. Dresser le bilan financier d'une grève, cela consiste à porter au passif des grévistes le montant des salaires perdus pendant la suspension du travail, et à leur actif les accroissements de salaire obtenus ou les réductions évitées grâce à la grève, et à calculer de cette façon si les grévistes, dans l'ensemble, sont en gain ou en perte. Des calculs de ce genre, tout ingénieux qu'ils soient, n'ont qu'une portée limitée. A ne considérer les grèves qu'au point de vue des salariés, il y a des résultats qu'on ne peut pas chiffrer, dont le bilan financier ne tient pas compte, et qui n'en sont pas

(29) Adrien Girard, *La violence dans les grèves anglaises* (thèse Rennes, 1913).

(30) Saint-Girons, *L'assurance patronale contre la grève* (thèse Paris, 1908); Expert-Bezançon, *Les organisations de défense patronale* (thèse Paris, 1911)

moins, les uns avantageux, les autres dommageables aux grévistes : une modification au règlement d'atelier; une diminution des heures de travail sans diminution des salaires; ou bien des renvois d'ouvriers après la grève. Surtout il y a la force que la simple éventualité de la grève donne aux réclamations ouvrières, les concessions obtenues à l'amiable et qui peut-être, sans cette menace toujours suspendue de la grève, ne l'auraient pas été.

Ce qui diminue encore la portée du bilan financier des grèves, c'est qu'il ne tient compte que du point de vue des salariés. Mais la grève a des répercussions qui vont bien au delà du cercle des salariés; elle cause des dommages aux employeurs et elle en cause au public; elle met en non-activité du travail et du capital et amoindrit la production nationale; parfois elle fait dépérir une industrie et assure la victoire d'une concurrence étrangère [31].

§ 2. — Le droit de grève. La doctrine de l'immunité juridique du gréviste. Les grèves dans les services publics.

Le droit de se concerter pour cesser le travail est aujourd'hui reconnu par presque toutes les législations positives, avec toutefois des différences assez sensibles dans l'étendue de ce droit [32]. Mais il n'en a pas toujours été ainsi. En France, l'Assemblée Constituante avait interdit les coalitions (loi des 14-17 juin 1791), interdiction confirmée par divers textes (loi du 22 germinal an XI; articles 414-416 du Code pénal; loi du 27 novembre 1849). C'est la loi du 25 mai 1864 qui a supprimé le délit de coalition; le fait par les salariés de se concerter pour la cessation du travail n'est plus un délit, à moins qu'il ne soit accompagné de violences, voies de fait ou manœuvres frauduleuses; ce qu'on appelle le droit de grève consiste strictement dans la suppression du délit de coalition, par conséquent dans le fait que la cessation concertée du travail ne tombe pas sous le coup de la loi pénale. Il a fallu beau-

(31) On est d'ailleurs porté à exagérer les dommages économiques directs résultant de la grève. Un calcul fait pour la période 1897-1906 en France montre que les journées de travail perdues par suite des grèves représentent environ 1,2 p. 1.000 du nombre annuel des journées pour l'ensemble des ouvriers et employés de l'industrie privée (Picquenard, *Les bilans financiers des grèves*, in *Le droit de grève*, Paris, 1909). Ce qu'il y a de plus dommageable dans la grève, c'est l'inquiétude et l'insécurité qu'elle entretient dans les milieux industriels.

(32) L'exposé de la législation dans les principaux pays, sur cette matière, est fait d'une façon très complète dans l'ouvrage de notre collègue Pic, *Traité élémentaire de législation industrielle*, 5e édition, 1922.

coup de temps et beaucoup de luttes ouvrières pour faire admettre dans les milieux patronaux que la grève était une chose licite, une chose que l'Etat n'avait pas mission de réprimer et de punir. L'attitude spontanée du patronat, pendant longtemps, a été de considérer la grève comme une sorte de révolte contre l'autorité établie, et il faisait appel au bras séculier pour ramener, par la force ou l'intimidation, les mutins dans le devoir. Cela a été une grande conquête ouvrière que celle du droit de grève, et nous avons peine à en comprendre la portée parce qu'aujourd'hui le droit de grève nous est devenu une notion juridique familière.

Toutefois il y a une assez grande confusion autour de cette notion du droit de grève. Il s'est formé dans ces dernières années une conception nouvelle du droit de grève, qui tend à lui donner un contenu plus riche. La grève n'est pas en soi un délit, c'est là le point acquis; mais dans l'ordre du droit civil elle peut exposer le gréviste à une demande d'indemnité, en vertu de la théorie juridique de la responsabilité contractuelle, et dans l'ordre du droit pénal elle peut être accompagnée de faits délictuels. La conception nouvelle du droit de grève n'accepte pas ces conséquences éventuelles, civiles ou pénales, de la grève; la grève conférerait au gréviste une sorte d'immunité juridique; elle le soustrairait aux responsabilités civiles ou pénales qui découlent pour lui du droit commun. Et voici les conséquences de cette conception du droit de grève.

Il est habituel que, dans le cas où le contrat de travail ne comporte aucune détermination de durée, les deux parties n'aient réciproquement le droit de se donner congé que moyennant un préavis de quelques jours, préavis réglé par la convention ou par l'usage. Le salarié qui, en cas de grève, cesse brusquement le travail, sans respecter le délai de préavis, est-il passible d'une indemnité envers l'employeur? En dehors du cas de grève il n'y a point de doute que le brusque départ est une faute ouvrant à l'employeur le droit à une indemnité; dans le cas de grève, des doutes ont été élevés qui ont leur fondement dans l'idée que faire peser sur le salarié une responsabilité civile serait porter atteinte au droit de grève. Ces doutes ont pris la forme juridique que voici : la grève, a-t-on dit, ne rompt pas le contrat de travail, elle le suspend seulement. On peut en effet discuter si la grève rompt ou suspend le contrat de travail [33]; mais il est difficile de reconnaître à cette discussion

(33) Sur ce point, voyez les rapports et discussions sur le contrat de travail à l'Association pour la protection légale des travailleurs, 1907; cf. la conférence de notre collègue Perreau, dans le volume *Le droit de grève* (Paris, 1909).

un caractère pertinent, parce que les conceptions juridiques communément admises n'autorisent pas plus une des parties du contrat à le suspendre par un acte unilatéral de volonté qu'à le rompre. Locataire d'un appartement, si je ne paie pas mon terme de loyer à la date convenue, je ne pourrai pas échapper aux conséquences juridiques de ce manquement à mes obligations en alléguant que j'ai seulement voulu suspendre le contrat. Il en est de même du gréviste; rupture ou suspension du contrat, peu importe la qualification; si on veut qu'il échappe à toute responsabilité en cas de brusque cessation du travail, il faut poser franchement le principe que la grève confère une immunité juridique. Mais nous voici alors tout à fait à l'écart des principes de droit qu'une longue tradition nous a accoutumés à considérer comme respectables et nécessaires.

Dans la même hypothèse, l'employeur aura-t-il le droit de congédier le salarié? En droit commun il n'est pas douteux que le fait par le salarié, gréviste ou non, de ne pas continuer à fournir la prestation de travail promise donne à l'employeur un motif légitime de renvoi. Mais si la grève confère une immunité juridique, il faudra dire que ce motif légitime de renvoi n'existe pas. La faculté pour l'employeur de congédier les grévistes serait une atteinte au droit de grève. Cette conception est, sinon complètement formulée, du moins sous-entendue, dans certaines discussions relatives au droit de grève et aux faits de grève.

La notion de l'immunité juridique du gréviste a franchi le domaine du droit civil et s'est installée dans celui du droit pénal. Sans doute, jusqu'à présent, aucune législation n'a proclamé licites les violences contre les personnes et les déprédations matérielles qui se produisent fréquemment au cours des grèves. Mais, par un détour, la pratique est arrivée à peu près au même résultat que si ces faits étaient juridiquement licites. Les poursuites judiciaires pour faits délictueux commis au cours des grèves sont rares; en outre, la coutume, si des condamnations ont été prononcées, est d'en effacer l'effet par la grâce ou l'amnistie. En France notamment, l'amnistie pour faits de grève a pris une sorte de caractère rituel.

Ainsi se forme peu à peu une notion nouvelle du droit de grève, bien différente de celle que fournit le contenu historique de ce droit. Elle a pour résultat de favoriser la grève brusquée, qui est celle qui laisse le plus de ressentiment entre les deux adversaires, de tendre à l'extrême les rapports du capital et du travail, d'encourager la violence dans les grèves. Elle est chose logique chez ceux

qui considèrent la grève comme l'instrument par excellence de la lutte de classes et comme la meilleure préparation à la révolution sociale. Mais il est curieux de voir cette notion du droit de grève aisément acceptée par beaucoup de ceux qu'on peut appeler des pacifistes sociaux et qui, par ailleurs, attachent du prix aux divers procédés propres à prévenir, atténuer, dénouer amiablement les conflits entre salariés et employeurs, notamment aux institutions de conciliation et d'arbitrage. Il est probable que ces pacifistes sociaux, faute d'avoir réfléchi, ne voient pas clairement la portée de cette notion du droit de grève à quoi ils donnent leur adhésion.

Parmi les questions pratiques que soulève l'étendue du droit de grève, une des plus importantes est relative à la grève dans les services publics. Les fonctionnaires et agents de l'Etat ont-ils le droit de grève? La question peut être posée, dans chaque pays, comme question d'interprétation du droit positif en vigueur [34]. Ce n'est pas comme telle que nous l'examinerons ici, c'est comme question économique. Convient-il, en se plaçant au point de vue des répercussions économiques, de laisser les grèves des fonctionnaires et agents de l'Etat sous les règles du droit commun, ou d'édicter des mesures propres à les empêcher ? Les agents de l'Etat revendiquent le droit de grève, en alléguant qu'ils sont des salariés en face d'un employeur; mais cela ne tranche pas la question. Le point essentiel à considérer est le dommage à quoi la grève dans les services publics expose la collectivité, et il apparaît tout de suite que l'expression « services publics » a besoin d'être précisée et rectifiée. Il y a des grèves de services publics qui ne sont pas de nature à infliger à la collectivité un dommage immédiat tel qu'il soit indispensable de les soustraire au droit commun. Si en France, par exemple, les ouvriers des manufactures de tabacs et d'allumettes se mettent en grève, l'Etat n'est pas en péril ni le corps économique menacé de paralysie; une telle grève peut se dérouler comme une grève de l'industrie privée. Au contraire une grève suspendant les services des postes et télégraphes, celui des chemins de fer, privant les communes urbaines d'eau, d'éclairage, de moyens de transport, détermine un désordre économique que l'Etat ne peut pas tolérer. Il n'y a pas lieu de distinguer en pareil

(34) En droit français, les articles 123-126 du Code pénal prévoient les coalitions de fonctionnaires, mais ils ne paraissent pas applicables à tous les agents de l'Etat, notamment aux ouvriers des établissements industriels (arsenaux, tabacs, allumettes).

cas si le service est exécuté directement par l'Etat ou par les communes ou s'il l'est par une entreprise. Ce n'est donc pas à la notion de service public au sens juridique du mot qu'il convient de s'attacher, c'est à celle de service public social. Il y a des services sociaux dont le fonctionnement continu est indispensable à la collectivité, et c'est dans ceux-là que la grève est un péril assez grand pour justifier des mesures dérogeant au droit commun. Dans les services publics qui n'ont pas ce caractère, les dérogations au droit commun ne paraissent pas nécessaires.

Il faut donc procéder, en cette matière, par voie d'énumération, et cela comporte une appréciation parfois délicate. Les services le plus communément considérés comme services publics, au sens social du mot, sont les services de transport et de communication, ceux de fourniture d'eau, de gaz, de lumière et de force électriques. La loi canadienne y englobe les mines; la loi néo-zélandaise, les fournitures de lait et de viande. Il vaut mieux restreindre qu'étendre l'énumération, car toute dérogation au droit commun porte en soi des germes d'injustice.

Il y a un assez grand nombre de législations, mais la législation française n'est pas du nombre, qui contiennent des dispositions relatives aux grèves dans les services publics : soit des dispositions destinées à les prévenir ou à les résoudre à l'amiable, soit des dispositions qui les interdisent [35]. Dans le cas où la grève dans les services publics est interdite, quelles sont les sanctions par le moyen desquelles l'Etat peut faire respecter la prohibition? Les sanctions peuvent consister soit en la révocation des grévistes, soit en des peines d'amende et d'emprisonnement. La révocation n'est que l'application du droit commun, la grève étant pour l'employeur une raison légitime de congédier le salarié. L'utilité qu'il y a à conférer expressément, par un texte, ce droit à l'Etat employeur, c'est d'abord que cela implique renonciation à la théorie de l'immunité juridique du gréviste, c'est aussi que, si le statut des fonctionnaires subordonne les peines disciplinaires à certaines formes de procédure (réunion d'un conseil de discipline, échelonnement des peines ne permettant pas le recours immédiat à la révocation), il est nécessaire que ces formes disparaissent en cas de grève, et que l'Etat puisse, dans la lutte, prendre tout de suite

(35) Le *Board of trade* anglais a publié en 1912 un rapport sur les mesures législatives relatives aux grèves, en vigueur dans les colonies britanniques et les principaux pays étrangers, et particulièrement sur les mesures relatives aux conflits qui se produisent dans les services publics. On trouvera une analyse de ce rapport dans le *Bulletin de l'Office du travail*, 1912.

l'ascendant par la rapidité de son action. Quant aux peines d'amende et d'emprisonnement, il est peut-être utile de les tenir en réserve pour les cas les plus graves, mais il semble que, presque toujours, l'arme de la révocation maniée avec fermeté suffira. Si les grèves des services publics sont devenues un péril sérieux, ce n'est pas, en général, faute de lois et faute d'armes; il n'y a là que le signe de la faiblesse des pouvoirs publics et de la notion médiocre qu'ils ont de leurs devoirs. Un Etat qui sait tenir en main son personnel, le traiter avec justice et bienveillance, le préserver du favoritisme et de la pratique avilissante des recommandations, qui sait, au besoin, user avec décision au moment opportun des moyens de répression que le droit commun lui donne, n'est pas exposé à ce qu'il y ait des grèves dans ses services. Les grèves des services publics sont le symptôme d'un sérieux désordre constitutionnel dans un Etat.

§ 3. — Les institutions de conciliation et d'arbitrage.

Les grèves ont de graves répercussions sur la vie sociale; elles la troublent matériellement et moralement. Pour les deux parties en présence, les salariés et les employeurs, la lutte a des risques; pour la collectivité elle est une cause d'affaiblissement. La conciliation et l'arbitrage ont pour objet, ou d'empêcher les grèves d'éclater, ou d'en hâter la terminaison.

L'objet de la conciliation est d'amener les salariés et les employeurs à une entente amiable; on les met en présence; ils s'expliquent; des médiateurs officiels ou officieux prennent part à la conversation et les aident à s'expliquer. Il n'y a pas de décision rendue par une autorité sur le litige, mais seulement appel à la bonne volonté des deux parties. L'arbitrage est autre chose; l'arbitre ou le groupe des arbitres rend une décision sur le conflit; ce n'est plus l'entente amiable provoquée entre les parties par les bons offices d'un médiateur, c'est la solution du conflit donnée par un tiers. La fonction de l'arbitre est celle d'un juge, mais il ne faut pas que l'analogie apparente des fonctions masque ce qu'il y a de différence foncière entre le magistrat chargé de juger les procès individuels et l'arbitre qui doit donner la solution d'un conflit collectif. Le magistrat interprète des textes, textes de lois ou de conventions, et il est guidé dans son interprétation par l'application d'une technique juridique. Pour l'arbitre, aucun soutien; il crée pour ainsi dire la convention au lieu de l'interpréter, et il doit trancher dans le vif d'une situation économique en ayant soin

que l'état de choses institué par sa sentence ne soit pas pratiquement intolérable pour l'un des comparants. Tâche vraiment redoutable! Aussi l'arbitrage ne peut-il être un instrument de pacification que s'il n'implique pas de contrainte juridique. La sentence de l'arbitre est l'opinion d'un homme ou d'un groupe d'hommes éclairés et indépendants sur la juste solution du conflit; elle ne vaut que par l'autorité morale de ces hommes et ne doit s'imposer aux parties en litige qu'une fois librement acceptée par elles, ou si elles se sont à l'avance engagées à l'accepter.

Il y a une grande variété de modes de conciliation et d'arbitrage. La conciliation et l'arbitrage peuvent être des institutions de source privée ou de source officielle; des institutions permanentes ou non permanentes; des institutions facultatives ou obligatoires (36).

Les intéressés n'ont évidemment besoin de personne ni des pouvoirs publics pour former entre eux des comités de conciliation et, s'ils ne réussissent pas à se concilier, pour désigner des arbitres. En Angleterre, le développement de l'organisation ouvrière a conduit, dans un grand nombre d'industries, à l'institution de *conciliation boards*, formés spontanément par l'accord des ouvriers et des patrons, sans l'intervention de l'Etat; la mission des *conciliation boards* est de régler par voie de négociations les différends qui surgissent. Dans le même pays, outre ces comités formés par profession ou par groupe professionnel, il y a aussi des institutions interprofessionnelles dues à l'initiative des chambres de commerce. L'Angleterre est le pays par excellence de ces institutions de caractère privé; l'accord des syndicats patronaux et ouvriers y a créé aussi des tribunaux arbitraux composés de représentants des deux parties, mais présidés par une personne désintéressée qui est le plus souvent un magistrat.

Les pouvoirs publics ne peuvent pas, d'autre part, rester indifférents à la solution des conflits du travail et du capital. Leur action s'ajoute à celle des intéressés ou elle la supplée. En Angleterre le *Board of Trade* a reçu une mission générale de conciliation et d'arbitrage, et en 1911 un *Industrial Council* a été institué pour exercer les fonctions d'arbitre dans les cas où la querelle n'aurait pas pu être réglée par les efforts des intéressés; l'activité de cet *Industrial Council* paraît d'ailleurs avoir été de courte durée. Depuis 1919 il s'est créé un assez grand nombre de conseils mixtes

(36) Pour l'exposé des diverses législations, cf. Pic, *Traité élémentaire de législation industrielle*, 5e édition, 1922.

d'industrie, sur le modèle recommandé par une sous-commission du *Reconstruction Committee* constitué en 1916 sous la présidence du premier ministre; ces conseils, appelés *Whitley councils*, du nom de l'homme politique qui dirigea les travaux de la sous-commission chargée de rechercher les moyens propres à améliorer d'une façon permanente les relations entre patrons et ouvriers, ont d'ailleurs des attributions plus étendues que celle de comités de conciliation. Une loi de 1919 (*Industrial Courts Act*) institue une Cour industrielle divisée en plusieurs Chambres et devant laquelle le ministre du Travail porte les arbitrages; mais l'arbitrage n'est pas obligatoire; il n'a lieu que du commun accord des parties (37).

En France, la loi du 27 décembre 1892 a donné au juge de paix le rôle d'un courtier en conciliation. Soit à la demande de l'un des intéressés, soit d'office en cas de grève déclarée, il invite salariés et employeurs à former un comité de conciliation; lorsque la conciliation n'a pas abouti, il les invite à désigner un arbitre ou plusieurs (38). D'ailleurs le juge de paix n'a pas un monopole en tant que conciliateur. Les préfets et sous-préfets, les maires, diverses notabilités, les syndicats, offrent leurs offices quand un conflit s'élève; le ministre du Travail envoie des délégués qui enquêtent et tâchent d'arranger les choses.

Quand il s'agit d'une grève ou d'une menace de grève qui touche un service économique indispensable à la collectivité, mines, chemins de fer, navigation maritime, l'arrangement du conflit s'élève au rang d'affaire gouvernementale; ministres, chef du Gouvernement, s'y emploient. L'appel à l'opinion publique prend alors une importance prépondérante. Même les plus puissants syndicats ouvriers, ceux qui occupent des positions stratégiques dominantes,

(37) Consulter sur les institutions anglaises : *Les Conseils industriels mixtes et permanents* (publication de la Fédération des industriels et des commerçants français, 1918); Fagnot, *La part du travail dans la gestion des entreprises* (Association pour la protection légale des travailleurs, nouvelle série, n° 17); Elie Halévy, *La politique de paix sociale en Angleterre, les Whitley councils* (*Rev. d'écon. pol.*, 1919).

(38) La proportion des recours à la procédure de la loi de 1892 a été relativement satisfaisante dans les premières années; la moyenne pour les 16 premières années était de 23 p. 100. Mais la moyenne a beaucoup baissé par la suite et elle est maintenant bien plus faible. Par exemple, en 1923, sur 1.068 grèves, il n'y a eu que 70 cas de recours à la procédure de 1892, soit 6,50 p. 100 et la procédure n'a abouti à la conciliation ou à l'arbitrage que dans 18 cas, soit 1,6 p. 100 des cas de grèves dans l'année. Le ministère du travail a publié en 1924 un recueil de documents sur la conciliation et l'arbitrage : *Règlement amiable des conflits collectifs du travail. Enquêtes et documents.*

comme les syndicats de mineurs ou de cheminots, sont obligés de compter avec elle, et il leur est difficile de garder une attitude intransigeante quand le public n'est pas pour eux.

Une autre distinction à faire parmi les institutions de conciliation et d'arbitrage est la distinction des institutions permanentes et de celles qui ne le sont pas. La loi française du 27 décembre 1892 ne crée pas d'institution permanente; le comité de conciliation formé pour arranger un conflit disparaît une fois l'affaire terminée; il en est de même des arbitres. Il n'est pas douteux que des institutions permanentes ont plus d'autorité et plus de chances de réussir dans leur mission. Les *conciliation boards* anglais sont permanents; l'institution permanente est d'ailleurs la solution la plus généralement admise. En France, la loi du 22 juillet 1909 a institué un conseil permanent d'arbitrage pour les différends collectifs entre les compagnies de transports maritimes et leurs équipages (39).

La conciliation et l'arbitrage sont, dans la plupart des cas, facultatifs. La conciliation ne peut être que facultative, puisqu'elle est par définition l'accord de deux volontés; la loi ne peut évidemment rendre obligatoire que le recours à la conciliation, non celle-ci elle-même. Pour l'arbitrage, on conçoit que non seulement les intéressés puissent être contraints d'y avoir recours, mais que la sentence de l'arbitre ait la force juridique des décisions judiciaires. La Nouvelle-Zélande a institué l'arbitrage obligatoire en 1894; dans les conflits collectifs, si le recours à la conciliation n'a pas abouti à une entente, l'affaire doit être soumise à une cour d'arbitrage dont la sentence vaut, non pas seulement comme un conseil un peu impérieux donné par une autorité respectée, mais comme un jugement véritable, en théorie du moins. La grève et le lock-out sont interdits à partir du moment où le recours à la conciliation a été entamé. Divers Etats australiens, puis la Confédération elle-même, ont suivi l'exemple de la Nouvelle-Zélande.

En France, deux décrets de 1917 ont institué, pour la durée de la guerre, des comités permanents de conciliation et d'arbitrage dans les industries travaillant à la fabrication du matériel de guerre et des munitions; cette institution n'a pas empêché, à certains moments, des grèves importantes, bien que le recours à l'arbitrage eût été rendu obligatoire.

(39) Un décret du 24 septembre 1925 a été pris pour l'application de cette loi dont, jusqu'alors le fonctionnement avait été empêché (*Bulletin du Ministère du Travail*, 1925, p. 199).

D'une façon générale, les syndicats ouvriers sont hostiles, en France, à l'arbitrage obligatoire, où ils voient une menace dirigée contre le droit de grève; en Angleterre, les trade-unions ont la même attitude. Il semble, par contre, qu'en Australie et en Nouvelle-Zélande les syndicats ouvriers ont tiré certains avantages de l'arbitrage obligatoire en matière de salaires et de conditions du travail; les sentences arbitrales y sont bien, en fait, obligatoires dans la mesure où elles imposent des sacrifices aux employeurs, mais les salariés ne les respectent qu'autant qu'elles leur sont favorables. L'arbitrage obligatoire, en ces pays, n'a pas fait disparaître les grèves, ce qui était présenté comme son objet principal. C'est une illusion de croire qu'un mécanisme juridique puisse procurer automatiquement la cessation des grèves; si l'arbitrage amène, dans des cas assez nombreux, l'apaisement du conflit, ce n'est qu'à la condition qu'il y ait de part et d'autre de la bonne foi, la bonne volonté sincère de respecter la sentence, quelle qu'elle soit, et sans restriction mentale; or c'est là un état d'esprit qui est encore très rare dans les milieux syndicaux ouvriers, où l'on se réserve implicitement, presque toujours, de ne respecter la sentence de l'arbitre que si elle est favorable. L'arbitrage obligatoire ne peut rien changer à cet état d'esprit et, n'étant en fait obligatoire que pour les employeurs, il prend à leur égard l'aspect d'une espèce de brimade; cela n'est pas très favorable à la pacification sociale.

L'Italie a institué, par la loi du 3 avril 1926, un système dont il faudra suivre avec soin l'application et qui est étroitement lié à l'ensemble de la politique fasciste. La loi de 1926 pose le principe de l'obligation comme moyen de trancher les conflits collectifs; mais elle fait intervenir, au lieu d'arbitres, les juridictions de droit commun. Le jugement des conflits entre employeurs et salariés est porté devant la cour d'appel du ressort, celle-ci étant, pour l'occasion, complétée par des techniciens qui font fonction d'experts. Les demandes en justice relatives à ces conflits ne peuvent être formées que par les syndicats légalement reconnus, soumis comme tels au contrôle de l'Etat et présentant de sérieuses garanties. La grève et le lock-out sont interdits et des peines d'emprisonnement sont prévues pour les promoteurs et organisateurs. Ce système ne peut avoir d'efficacité que comme partie intégrante du syndicalisme national que le Gouvernement italien s'efforce de créer; introduit dans un autre milieu, il aurait les mêmes inconvénients que les systèmes déjà connus d'arbitrage obligatoire. L'expérience italienne sera, à raison du système de

gouvernement vigoureusement défini auquel elle se rattache, intéressante à suivre [40].

(40) Sur la conciliation et l'arbitrage obligatoire en Australie et Nouvelle-Zélande, on consultera notamment : Nogaro, *L'arbitrage obligatoire et la propagation du contrat collectif en Australasie* (thèse Paris, 1906); Pierre Leroy-Beaulieu, *Les nouvelles sociétés anglo-saxonnes* (Paris, 1905); Métin, *Le socialisme sans doctrines; Australie et Nouvelle-Zélande* (2e édition, 1910); Thomsen, *Rapport sur la mission en Australie et Nouvelle-Zélande* (1920); R. Picard, *L'arbitrage obligatoire* (*Bulletin de l'Association française pour la lutte contre le chômage*, 1920). Parmi les dispositions récentes qui, sans aller jusqu'à l'arbitrage obligatoire, rendent obligatoire le recours à la conciliation, il convient de citer, en Allemagne, l'ordonnance du 30 octobre 1923 (*Bulletin du ministère du Travail*, 1925). Sur le système italien, voir l'article précité du professeur Alfred Rocco (*Rev. pol. et parl.*, 1926).

CHAPITRE II

L'INTERVENTION DE L'ETAT DANS LES CONDITIONS DU TRAVAIL

SECTION I

LES FONDEMENTS DE L'INTERVENTION DE L'ÉTAT LA NÉCESSITÉ, LES RISQUES ET LES PÉRILS DE CETTE INTERVENTION

Il s'est formé, surtout depuis les vingt dernières années du XIXe siècle, bien que les premiers éléments en remontent, dans certains pays, beaucoup plus haut, une législation du travail ou législation ouvrière qui est un fait économique considérable : considérable par sa généralité et par la complexité croissante des mesures prises. Cette législation n'est pas sortie d'une doctrine préconçue; il y a bien une doctrine de l'intervention de l'Etat dans les conditions du travail, mais cette doctrine s'est formée peu à peu, à mesure que l'intervention s'amplifiait; ce sont les faits mêmes qui posent les problèmes que le législateur s'efforce de résoudre. Le travail des enfants dans l'industrie a posé les premiers problèmes, dès le début du XIXe siècle, en Angleterre.

La législation ouvrière n'implique pas toujours la contrainte; il y a des cas où les règles posées ne sont qu'interprétatives de volonté et peuvent être écartées par la convention. Cependant, envisagée dans son ensemble, la législation du travail est quelque chose d'impératif qui limite la liberté des chefs d'entreprise et réglemente leur rapports avec les salariés. Ainsi se pose, une fois de plus, la question du rôle de l'Etat dans l'ordre économique.

L'Etat représente les intérêts généraux et permanents de la nation; il règle l'organisation de la famille et l'organisation de la propriété, sans que personne songe à lui en contester le droit. Comment pourrait-on l'exclure, par principe, de l'organisation des relations entre salariés et employeurs, de ces questions ouvrières qui sont pour la population salariée des questions vitales, puisque les conditions du travail déterminent et le revenu et le labeur et

par conséquent le mode d'existence de cette population? Les relations entre employeurs et salariés et les conditions du travail, par leurs répercussions sur toute la vie sociale, sont, au surplus, une chose qui touche la communauté tout entière, une chose d'intérêt public. Il faudrait croire à une harmonie préétablie pour admettre que la condition de fait déterminée, en matière de conditions du travail, par le jeu et le conflit des intérêts privés, dût être nécessairement et toujours la meilleure possible et la plus conforme à l'intérêt de la communauté, et qu'elle n'appelât jamais de retouche.

Il faut prendre garde que la doctrine libérale classique, ramenée à son contenu originaire, ne fournit aucune argumentation solide contre l'intervention de l'Etat dans les questions ouvrières. Historiquement, le libéralisme a été la critique et l'élimination d'un système d'intervention qui était en désaccord avec de nouveaux besoins et une nouvelle technique; c'est une doctrine née d'une certaine technique de la production, celle qui a donné l'essor à la grande industrie. Mais les questions ouvrières ne sont pas exclusivement, ni même principalement, des questions de technique de la production; elles mettent en jeu toutes les relations entre les hommes et l'équilibre des forces dans la société. Valable et efficace en tant qu'il s'agit de libérer et d'exalter les initiatives individuelles, la doctrine de non-intervention ne l'est pas nécessairement en tant qu'il s'agit de régler les conditions du travail et les relations entre employeurs et salariés; ce ne sont pas des problèmes du même ordre.

C'est sur les conditions du travail des enfants que l'attention s'est d'abord portée, et ça a été le point de départ de la législation ouvrière. En Angleterre, les premiers essais de réglementation remontent à 1802; en France, un décret de 1813 défendit d'employer dans les mines les enfants de moins de 10 ans, et la première loi générale sur le travail des enfants dans les manufactures est de 1841. Les raisons qu'a l'Etat d'intervenir ici sont d'une force irrésistible. L'enfant est la réserve de la race, la nation de demain, et il ne faut pas qu'un travail industriel précoce et pénible compromette son développement physique et intellectuel. Il est vrai qu'il a des protecteurs naturels, ses parents, et théoriquement on pourrait se reposer sur leur sollicitude du soin de veiller sur lui. Mais l'expérience a montré que la liberté pour les parents d'envoyer l'enfant au travail, c'était bien souvent l'enfant livré à tous les abus; dans la première moitié du XIXe siècle, en France,

on a vu des enfants de sept ans, parfois moins, qui travaillaient jusqu'à quinze ou seize heures par jour; les mêmes faits ont été constatés en Angleterre, ailleurs encore; ils ont accompagné l'avènement de la grande industrie. Sans doute ces faits appartiennent à une phase économique aujourd'hui dépassée, à ce qu'on a pu appeler la période chaotique de la grande industrie et, même dans le silence de la loi, leur retour ne serait pas vraisemblable; mais des faits moins brutalement choquants seraient encore de graves abus, et il faut que la loi protège dans l'enfant le futur citoyen et le futur soldat.

L'intervention de la loi a été plus tardive pour les conditions du travail des femmes que pour celles du travail des enfants. En France, la première loi générale sur le travail des femmes est de 1892. La femme adulte n'est-elle pas capable, dans le débat sur les conditions du travail, de se défendre elle-même, sans l'aide de la loi? Mais la femme, soit faiblesse naturelle, *propter fragilitatem sexus*, comme disaient nos anciens auteurs, soit effet des lois et des mœurs qui la tiennent encore, à bien des points de vue, dans une sorte de tutelle, soit effet des circonstances économiques qui souvent déprécient son travail, a moins de hardiesse et d'initiative que l'homme. Et puis le même mouvement qui a conduit à protéger dans l'enfant l'homme de demain, conduit aussi à protéger dans la femme la mère. Limiter le travail de la femme, lui interdire les travaux pénibles, c'est encore avoir le souci de l'avenir de la race, de l'enfant, de la vie familiale; c'est défendre en elle, au besoin contre elle et ses intérêts économiques du moment, des intérêts qui la dépassent. La femme enfin s'est montrée jusqu'ici, pour diverses raisons, peu apte à l'organisation professionnelle, et il s'ensuit que sa situation en face de l'employeur est moins bonne, presque toujours, que celle de l'homme.

Quand il s'agit des hommes adultes, on ne peut plus faire valoir, en faveur de la réglementation légale, les raisons invoquées quand il s'agit des enfants et des femmes. Les hommes adultes ont à leur disposition l'arme puissante de l'organisation professionnelle, et ils en usent. N'y a-t-il pas quelque chose de choquant à demander pour eux une protection légale? Et surtout dans les pays de suffrage universel, où l'homme, quelle que soit sa condition économique, a la plénitude des droits civiques, n'y a-t-il pas une certaine discordance entre cette dignité politique dont il est investi, et l'espèce de diminution morale que paraît impliquer le fait d'avoir recours à l'Etat pour en obtenir aide et protection? Ce sont là assurément des considérations qui ont du poids. Cependant elles

tendent plutôt à rendre le législateur plus circonspect et réservé dans son intervention qu'à écarter celle-ci complètement. S'il apparaît qu'il est conforme à l'intérêt public que l'Etat règle, dans une mesure à déterminer, les conditions du travail, cette raison vaut pour les hommes comme pour les enfants et les femmes.

La législation du travail, si l'on s'élève au-dessus du détail des règles juridiques et qu'on regarde les idées dominantes, tend à assurer aux salariés certaines conditions de travail et d'existence considérées, eu égard à l'état de la civilisation et à la richesse nationale, comme un minimum raisonnable; par exemple, un milieu de travail qui ne soit pas dangereux ni malsain, ou qui le soit le moins possible; une durée de travail qui ne dépasse point ce qui est compatible avec le bon entretien des forces et de la santé; ou encore un salaire suffisant pour donner des bases solides et saines à la vie familiale. C'est à cela aussi que tend l'effort propre des salariés et de leurs organisations professionnelles; mais il ne faut pas opposer l'un à l'autre l'effort propre des salariés et celui de la puissance publique, et considérer celui-ci comme inutile parce que le premier existe. Dans l'état actuel des choses, ce sont deux aspects complémentaires, et non pas contradictoires, de la question ouvrière. L'initiative ouvrière a la souplesse et la plasticité de la vie; elle a sur l'existence ouvrière l'effet tonique que produit toute tension de la volonté, et les succès qu'elle obtient sont parés d'une sorte de mérite moral qui ne s'attache assurément pas à ceux que procure la seule action de la loi. Mais la méthode législative a d'autres avantages. D'abord elle supplée l'action des organisations professionnelles dans les cas où celle-ci est, soit absente, soit impuissante. Puis l'Etat peut jouer utilement le rôle d'un arbitre ou d'un médiateur entre les deux volontés contraires également obstinées et également puissantes, la volonté ouvrière et la volonté patronale, et dire le droit qui apaisera des luttes dangereuses pour la communauté. Enfin, par le commandement de la loi, une règle impérative et générale est posée; alors que souvent l'employeur résiste à des demandes ouvrières, moins parce qu'elles lui paraissent déraisonnables ou exagérées en elles-mêmes que parce qu'il redoute que ses concurrents, s'il les accepte, les repoussent et échappent ainsi à des charges qui pèseront sur lui, la généralité de la règle légale impose à tous la même conduite et éventuellement le même fardeau. La loi agit à la façon d'un cran d'arrêt qui ferme une issue à la concurrence; celle-ci ne peut plus agir sur les conditions du travail et donner un avantage à ceux des entrepreneurs chez qui ces conditions

sont les moins bonnes pour les salariés; elle est refoulée et maintenue dans les voies du progrès technique et de la bonne organisation des ateliers.

L'intervention de l'Etat est donc, dans son principe, légitime; dans une mesure qui varie avec l'état économique et social de chaque pays, elle peut être considérée comme nécessaire; il y a là des questions d'opportunité à trancher. Au surplus, quelque sentiment que l'on aie sur la légitimité de la législation ouvrière, il faut prendre garde qu'elle est soutenue et poussée par des forces assez puissantes pour qu'on doive la considérer comme un fait contre lequel la simple négation ne peut rien. Mais ce fait nécessaire, il faut en bien marquer les conséquences et les limites. La législation du travail n'est efficace et bonne que dans une certaine mesure; elle a ses inconvénients qui sont sérieux et ses risques qui sont graves (1).

D'abord l'Etat n'est pas, comme certains l'imaginent, tout-puissant dans les questions ouvrières; il ne l'est pas plus là qu'ailleurs. La loi n'est qu'une force de contrainte qui vient s'insérer parmi les forces de liberté, et celles-ci sont ce qui anime et guide l'activité économique; la règle légale peut bien infléchir ces forces de liberté, mais elle est aussi infléchie par elles, et elle ne peut ni les supprimer ni les violenter sans arrêter ou troubler le fonctionnement du mécanisme social. Sans doute il n'y a pas un déterminisme rigoureux dans les relations entre employeurs et salariés; ce sont des forces en présence, et la force de la loi jetée dans la balance peut la faire pencher dans un sens ou dans un autre. Il y a une certaine étendue de possibilités économiques, dans les limites de laquelle ces diverses forces se heurtent, et l'action de la règle légale est efficace en tant qu'il s'agit de pousser jusqu'à ces limites; mais elle n'a pas le pouvoir de les dépasser, et les limites sont parfois très rapprochées.

D'autre part, toute mesure prise par l'Etat a des répercussions proches ou lointaines, qui échappent à l'action du législateur;

(1) Outre les risques d'ordre économique, il y en a un d'ordre politique. Une législation inévitablement complexe comme celle-ci, qui régit la vie intérieure des exploitations, qui les soumet au contrôle d'un corps de fonctionnaires, n'est pas sans faire courir certains risques à la liberté politique des citoyens. Entre les mains d'un Etat peu scrupuleux, la rigueur et l'indulgence dans l'application des lois ouvrières sont une commode monnaie électorale. La législation ouvrière est ainsi détournée de ses fins propres et utilisée aux fins de la politique de clientèle.

répercussions parfois difficiles à découvrir ou à prévoir, mais certaines et qu'on ne supprime pas en les ignorant. Faute de les connaître ou d'en tenir compte, le législateur risque de ne pas faire le bien qu'il espérait et même de faire le mal qu'il ne voulait pas.

C'est du côté de l'organisation de la production et des résultats de la production que la législation ouvrière rencontre les plus grands obstacles. Produire beaucoup et produire au moindre coût possible est une nécessité vitale de l'économie moderne; ce n'est pas l'intérêt des entrepreneurs, chefs de la production, qui est en jeu, c'est l'intérêt même de la collectivité. Une production qui serait ralentie ou rendue plus coûteuse par une législation ouvrière mal conçue, c'est un amoindrissement de la richesse sociale, et dans le public consommateur qui pâtirait de cet amoindrissement il y a le salarié lui-même qui en forme une très large fraction; le salarié est donc exposé à perdre comme consommateur une partie, si ce n'est la totalité, des avantages qu'a pu éventuellement lui conférer la législation ouvrière. Il y a aussi le péril de la concurrence étrangère; si par l'effet des lois ouvrières les conditions de la lutte deviennent défavorables à l'industrie nationale et qu'elle doive céder du terrain aux concurrents du dehors, l'effort législatif fait au profit de la classe ouvrière aura, en fin de compte, tourné contre elle. Protection dérisoire, qui aboutit à priver la classe ouvrière de travail et par conséquent de salaire. Il est donc indispensable d'avoir l'attention éveillée sur le coût des lois ouvrières, sur les éléments de cherté de la production qu'elles apportent aux entreprises. La législation ouvrière est coûteuse : la réglementation du travail, sa limitation, les contributions imposées à l'employeur pour diverses institutions de prévoyance (assurance des accidents du travail, retraites d'invalidité et de vieillesse, etc.), les installations requises pour procurer au travailleur de bonnes conditions d'hygiène et de sécurité, la détermination impérative d'un salaire minimum, sont évidemment pour l'exploitation des frais supplémentaires, et c'est une cause de cherté du produit.

Ces éléments de cherté et de restriction de la production qu'apporte la législation ouvrière sont indéniables. La seule question que l'on puisse utilement discuter est celle de savoir s'il n'y a pas quelque chose à faire pour neutraliser ou atténuer l'action de ces éléments.

On peut d'abord faire observer que, dans les conditions où se trouvaient les principales nations avant la grande tourmente de

la guerre, la charge des lois ouvrières ne pouvait pas être tenue pour lourde au point d'en être dangereuse. L'enrichissement continu et rapide du monde moderne était alors bien propre à nous donner confiance. D'une façon générale, il est exact de dire que notre régime de production capitaliste n'est pas une plante fragile et qui ne pourrait subsister qu'à l'abri des intempéries; c'est un grand arbre robuste, fortement enraciné au sol, et qui peut supporter sans ployer un lourd fardeau de lois sociales. Bien entendu, il faut tenir compte des circonstances et ce n'est pas après une longue tempête qui a brisé bien des branches qu'il est raisonnable d'accroître tout d'un coup le fardeau; la période où nous sommes n'est pas faite pour des réglementations qui diminueraient la production.

Il y a une autre observation à faire : une organisation plus méthodique du travail, des améliorations techniques, la qualité accrue du facteur humain, peuvent souvent et dans une large mesure compenser le coût des lois ouvrières. Il est constant que c'est dans les pays où le prix du travail est le plus élevé que le machinisme est le plus étendu et le plus perfectionné, parce que le désir d'économiser la main-d'œuvre agit énergiquement dans ce sens. Il est vrai que le perfectionnement des méthodes et des techniques se poursuit même sans le stimulant des lois ouvrières; mais la gêne même que celles-ci apportent est une raison de plus, et une raison puissante, de pousser ce perfectionnement plus vite et plus énergiquement. Il y a bien des choses qu'on ne fait que sous le coup de fouet de la nécessité.

Enfin, dans la mesure où la législation ouvrière améliore les conditions générales d'existence des travailleurs manuels, il y a de grandes chances pour qu'à la longue les conditions de la production s'améliorent aussi. Des hommes qui ont une part raisonnable des biens matériels, quelques loisirs, quelque liberté d'esprit, qui sont garantis contre les principaux risques de l'existence, qui travaillent dans un milieu sain et sans avoir à fournir des efforts épuisants, sont à la longue de meilleurs travailleurs et leur rendement économique s'élève. S'il n'en était pas ainsi, les pays où la population ouvrière est misérable, les salaires bas, la journée de travail trop longue, primeraient les autres dans la lutte économique; or c'est le contraire qui est vrai.

SECTION II

Les interventions de l'Etat dans les questions ouvrières sont devenues une part importante de son activité législative et réglementaire. En prenant comme point de départ la législation française en ces matières, nous nous proposons de marquer dans un tableau d'ensemble les points essentiels sur lesquels porte cette activité et de dégager la signification économique des interventions de l'Etat.

De ces interventions de l'Etat, les unes n'appellent qu'une brève mention; d'autres, ou nous sont déjà connues, ou seront étudiées ailleurs.

Une première manifestation de l'activité de l'Etat se trouve dans les services d'enquêtes et d'études qu'il institue. Il est à coup sûr d'un intérêt capital que sur ces questions ouvrières si complexes il y ait une documentation abondante et sûre. Dans presque tous les Etats ont été institués des services de statistique et d'enquête sur les questions ouvrières. En France, nous avons eu l'Office du travail, créé en 1891, au début service autonome, fondu depuis dans les services du ministère du Travail (Ministère créé en 1906). Le *Bulletin de l'Office du travail (Bulletin du ministère du Travail* depuis 1913) est une bonne source de renseignements sur les questions ouvrières. Des organismes et des publications analogues existent à peu près partout.

L'Etat donne un statut juridique aux associations professionnelles. Il s'efforce de prévenir ou de résoudre les conflits collectifs entre salariés et employeurs par des institutions de conciliation et d'arbitrage. C'est un point qui a été précédemment étudié.

L'Etat a entrepris de créer un réseau d'institutions dont l'objet est de parer aux risques de l'existence : maladie, accident, invalidité, etc... Ces institutions englobent d'ailleurs dans certains cas d'autres personnes que les salariés et nous les étudierons dans le chapitre IV.

Enfin l'Etat réglemente les conditions du travail, et c'est à cette réglementation que seront consacrés les développements qui suivent.

La complexité croissante de la législation ouvrière a provoqué dans quelques pays un mouvement de codification; il y a le même besoin de systématisation en cette matière que dans l'ordre, par exemple, des lois civiles ou commerciales. En Allemagne, en Au-

triche, en Suisse, notamment, il y a de véritables codes de lois ouvrières. En France, une codification a été entreprise; l'œuvre porte le titre de Code du travail et de la prévoyance sociale. Sur sept livres que ce Code doit comprendre, trois seulement ont été publiés : le livre I, *Des conventions relatives au travail*, en 1910; le livre II, *De la réglementation des conditions du travail*, en 1912; le livre IV, *De la juridiction, de la conciliation et de l'arbitrage, de la représentation professionnelle*, en 1924.

Réglementer les conditions du travail, ce serait un geste inutile si un contrôle rigoureux n'assurait pas l'exécution des mesures prises. L'intervention de l'Etat en cette matière a donné lieu à la création d'un nouveau service public, l'inspection du travail. Le développement de l'inspection du travail est pratiquement une exacte mesure de l'intérêt qu'un Etat attache à la législation ouvrière; un Etat qui a peu de lois ouvrières, mais qui en contrôle sérieusement l'application, va en réalité plus loin dans cet ordre de législation qu'un Etat où les textes sont abondants, mais mal appliqués. L'importance qu'un Etat attache réellement à la législation ouvrière pourrait se mesurer au sérieux du contrôle qu'il institue.

Nous étudierons dans un premier paragraphe la réglementation des conditions du travail autres que le salaire, et dans un second paragraphe la réglementation relative au salaire (2).

§ 1. — La réglementation des conditions du travail autres que le salaire. L'aménagement du milieu de travail. La durée du travail et les repos.

La réglementation du travail, si l'on fait abstraction du salaire, a deux points d'application essentiels : d'une part, l'aménagement

(2) On trouvera dans l'ouvrage précité de notre collègue Pic les développements les plus complets sur la législation française du travail, avec des aperçus sur les principales législations étrangères. La doctrine favorable à la législation du travail est exposée par le même auteur dans une étude intitulée *La protection légale des travailleurs* (1909), et par Jay, *La protection légale des travailleurs* (2e édition, 1910); la doctrine contraire est exposée par Payen, *La réglementation du travail réalisée ou projetée, ses illusions, ses dangers* (1913). Le *Bulletin du ministère du Travail* permet de suivre le mouvement législatif français, et d'une façon sommaire le mouvement législatif étranger. Avant 1914 les deux sources principales de documentation sur la législation du travail étaient le *Bulletin de l'Office international du travail* (depuis 1902) et l'*Annuaire de la législation du travail* (depuis 1897). La première de ces deux publications a cessé de paraître; la seconde, suspendue en 1914, reparaît depuis 1923. La documentation la plus complète se trouve maintenant dans les publications du Bureau international du travail.

matériel du milieu de travail, dont l'objet est de protéger la santé et la vie des travailleurs; d'autre part, la durée du travail, par jour ou dans toute autre période, et les modalités des repos.

Le milieu où le travail s'accomplit, les instruments du travail, les opérations mêmes qui composent le travail, sont des occasions de péril pour le personnel, péril pour la santé ou pour la vie. Il y a ici des raisons particulièrement fortes pour que l'Etat intervienne, et les critiques actuellement peuvent bien porter sur le détail des mesures prises, mais non sur le principe. C'est la santé et la vie même des travailleurs qui sont en jeu, la vigueur de la race, la solidité présente et future de la communauté nationale, son aptitude à vaincre dans les luttes économiques et militaires, tous objets dont les pouvoirs publics ne sauraient se désintéresser. Il n'y a pas lieu de s'en remettre exclusivement à l'intérêt personnel de l'employeur pour ce qui est des mesures désirables d'hygiène et de sécurité dans l'aménagement du milieu de travail; comme philanthrope, il peut souhaiter les prendre; il hésite comme homme d'affaires qui craint d'accroître les frais généraux. D'ailleurs, il faut ici des mesures générales par catégories d'industries, et des mesures délibérées par des services techniques; cela est essentiellement l'affaire de l'Etat.

Voici les principaux objets de la législation relative à l'aménagement du milieu de travail.

a) Mesures destinées d'une façon générale à assurer l'innocuité aussi complète que possible de ce milieu : préservation des poussières, gaz, vapeurs; aération et cube d'air; précautions contre les incendies.

b) Mesures de protection contre l'action toxique des matières travaillées ou utilisées et les dangers d'accidents que ces matières peuvent présenter. Il y a, par exemple, des substances qui sont des poisons; l'Office français du travail a fait une enquête sur les poisons industriels (1901), et des enquêtes analogues ont été faites dans divers pays. D'autres substances présentent des dangers d'explosion ou de brûlure.

c) Mesures relatives aux machines, appareils, outils; par exemple, isolement des moteurs, volants, appareils de transmission.

Une des caractéristiques de cette réglementation est que la loi proprement dite n'y a que la plus petite part; à raison de la nature technique des mesures à prendre, le texte de la loi ne fait que poser des principes généraux, et tout le détail est renvoyé à des règlements pris par les autorités administratives.

Pour ce qui est de la durée du travail et de l'organisation des repos, les raisons que le législateur peut avoir d'intervenir sont fortes. Il y a en jeu une question de santé physique, et aussi une question plus haute, une question morale.

Un travail prolongé à l'excès et sans une marge suffisante de repos épuise les forces de l'homme. L'homme surmené est un terrain de choix pour le développement des maladies et des infirmités; l'usure des forces a pour conséquence une vieillesse prématurée, et l'homme perd ainsi une grande partie, sinon le tout, de sa valeur sociale à un âge où il pourrait encore être un membre utile de la communauté. Cela est un gaspillage du bien le plus précieux, la vie humaine. Il est légitime et raisonnable que l'Etat ne se désintéresse pas de cette question. Les raisons d'intervenir sont particulièrement fortes quand il s'agit de la femme et de l'enfant. La question de santé physique n'est pas tout. Un homme est-il vraiment citoyen et chef de famille quand la somme de ses forces et de son temps est toute consacrée à un labeur professionnel qui l'absorbe au point qu'il n'a plus rien à donner de lui-même à la famille et à la cité? Pouvoir disposer à son gré d'une part de sa vie, pouvoir vivre dans sa famille, s'occuper de ses enfants, s'intéresser aux choses de son pays, cela est un grand bien pour l'homme, c'est une nécessité morale et sociale. Sortir de chez soi aux premières heures du jour ou même avant le jour, y rentrer pour manger et dormir, tel a été longtemps le lot de celui qu'on appelait alors l'ouvrier de fabrique, et ce n'est pas un idéal à proposer à des millions d'hommes dans une société riche et cultivée.

Toutefois ce n'est pas trancher la question que de montrer, comme il est facile de le faire, à quel point est souhaitable une organisation du travail qui laisse à l'homme quelques loisirs. La difficulté pratique est que la durée du travail est un des facteurs de sa productivité, de sorte qu'il y a lieu de craindre que, la durée du travail venant à diminuer, la richesse sociale diminue corrélativement; or cette richesse n'est pas telle, malgré les progrès réalisés, que sa diminution ou même seulement une allure ralentie de son accroissement puisse être facilement acceptée.

Il y a, dans la diminution même de la durée du travail, divers éléments qui sont propres à compenser, dans une certaine mesure, les effets de cette diminution. Nous trouvons ici un exemple de ces réactions compliquées qui accompagnent tout changement dans les faits économiques. Tout d'abord, dans l'hypothèse extrême où le salarié était antérieurement soumis à un travail excessif qui ruinait ses forces et sa santé, la diminution de la durée du travail a pour conséquence une amélioration du « matériel humain » qui peut compenser, parfois plus que compenser, les effets de la moindre durée. D'une façon générale, l'homme dont les forces sont ménagées, qui est pourvu de loisirs suffisants, apporte au travail une attention plus soutenue, un esprit plus ouvert; il est un meilleur instrument de travail. Encore n'est-ce pas toujours et absolument vrai; la valeur sociale d'une politique de limitation du travail dépend de l'emploi qui est fait du temps soustrait au travail. Si l'usine ne ferme plus tôt ses portes que pour que le cabaret demeure plus longtemps rempli, la communauté y perd. Tout mouvement vers une durée moindre de travail se lie à la question générale de la moralité ouvrière; un progrès constant de cette moralité est indispensable pour faire tourner au profit de la communauté et de la classe ouvrière elle-même les mesures prises pour diminuer le temps du travail (3).

Une autre possibilité de compensation se trouve dans l'incitation, pour l'entrepreneur, à perfectionner l'organisation et la technique du travail. La nécessité rend ingénieux, et dans le vaste champ des procédés de travail, de la discipline et du contrôle, de l'outillage, cette ingéniosité forcée trouve à s'exercer lorsqu'il s'agit de maintenir le niveau de productivité que la réduction de la durée du travail risque de faire perdre.

Jusqu'où la compensation peut-elle aller? Cela dépend des cas et des circonstances. Dans les industries où la technique avait déjà le degré de perfection rendu possible par l'état des connaissances scientifiques, la marge de compensation est mince; peut-être l'ouvrier, avec une durée moindre de travail, pourra-t-il être chargé de conduire ou de surveiller plus de machines qu'auparavant, mais ce n'est pas une certitude. Les industries de transport, comme les chemins de fer ou la navigation maritime, ne se prêtent guère à la compensation; si les agents des trains doivent rester sur leurs machines ou dans leurs fourgons deux heures de moins, il faudra évidemment plus de personnel et le service des transports coûtera plus cher au public. Dans les mines de charbon, où depuis le début du siècle la durée du travail a été, dans beaucoup de pays, fortement réduite, l'extraction du charbon, calculée par tête d'ouvrier, a en moyenne diminué, à peu près proportionnellement. Une des expériences d'où l'on peut tirer

(3) Sur l'utilisation des loisirs, on pourra consulter J. Beaudemoulin, *Enquête sur les loisirs de l'ouvrier français* (thèse Paris, 1924).

les conclusions les plus pessimistes est celle faite par l'Etat français. L'Etat français a, dès les premières années du XX[e] siècle, réduit la durée du travail dans ses établissements industriels, et la productivité y a diminué; dans certains ateliers même, la productivité par heure a baissé, ce qui n'est guère encourageant [1]. Il est vrai que la médiocre organisation et la discipline peu stricte des établissements industriels de l'Etat français en font un milieu défavorable à une expérience de ce genre. Il est évident toutefois que, même dans les exploitations bien tenues, il n'est pas possible que la réduction de la durée du travail soit toujours compensée par sa plus grande intensité.

En fait, dans l'ensemble de l'industrie, la durée du travail est bien moindre maintenant qu'elle n'était dans la première moitié du XIX[e] siècle, où elle était tout à fait excessive. La réduction des heures de travail, le repos hebdomadaire, dans quelques cas le congé annuel payé, la suppression du travail de nuit pour les enfants et les femmes, sa restriction pour les hommes, ce sont là des conquêtes ouvrières qui se poursuivent par l'action combinée des syndicats et de la loi et qui ont sensiblement allégé le fardeau du travail pour une grande partie de la population. Cela n'a pas appauvri la communauté, ni empêché un développement de la richesse tel que le monde n'en avait jamais connu. Il y a dans le monde moderne un tel élan de progrès technique qu'il a pu s'accommoder d'une diminution de l'effort humain. Peut-être l'accroissement de la richesse eût-il été plus grand encore si l'effort humain ne s'était pas un peu relâché; mais un peu plus de loisir et de liberté d'esprit et de corps, cela doit être considéré comme une chose désirable, comme un des bienfaits que, parmi beaucoup de maux, peut apporter l'âge industriel où nous vivons. Ce n'est pas seulement dans la classe ouvrière que la tendance au relâchement de l'effort s'est révélée.

La thèse de la diminution du temps de travail aurait sans doute rencontré, dans la doctrine, une adhésion plus générale si elle n'avait pas été gâtée par quelques absurdités ou contradictions. Certains de ses partisans soutiennent que, plus le temps consacré au travail diminue, plus la productivité du travail augmente; s'il en était ainsi, il faudrait croire qu'à la limite la productivité serait infinie quand le temps de travail serait zéro. D'autres, ou peut-être les mêmes, ne se sentent pas gênés d'affirmer, tout à la

(1) *Notes sur la journée de huit heures dans les établissements industriels de l'Etat* (Publication de l'Office du travail, 1906).

fois, et que le rendement économique de la journée de travail écourtée demeure aussi grand, parce que, disent-ils, l'ouvrier dont les forces sont ménagées travaille mieux, et que la courte journée est un remède contre le chômage parce que, si chaque ouvrier travaille moins d'heures dans la journée ou dans la semaine, il faudra plus d'ouvriers. Voilà un exemple de plus de cette mauvaise foi ingénue qui est si fréquente dans les discussions économiques.

La campagne ouvrière pour la réduction de la durée du travail a été, vers la fin du XIX[e] siècle, résumée dans une formule devenue fameuse, la formule des trois-huit : huit heures de travail, huit heures de repos, huit heures de loisir. Il est certain qu'une telle formule ne peut avoir une valeur absolue; son seul mérite est d'être, par sa simplicité, une bonne formule de propagande, facile à retenir. Il semblait, avant la guerre, qu'on fût encore loin de la journée de huit heures. En France, d'après les données recueillies par l'inspection du travail sur les établissements industriels soumis à son contrôle, il y avait à peu près 73 p. 100 de ces établissements où la durée de la journée de travail était de dix heures. La journée de moins de dix heures était en usage dans un peu plus de 4 p. 100 des établissements. Cela a été un des effets les plus imprévisibles de la guerre que la brusque réalisation d'une réforme qui semblait encore si lointaine. L'article 427 du Traité de Versailles place au nombre des principes que les Etats signataires considèrent comme étant « d'une importance particulière et urgente » l'adoption de la journée de huit heures ou de la semaine de quarante-huit heures, et la première conférence tenue par l'organisme international que ce Traité a institué pour l'étude et la réglementation des questions ouvrières, conférence tenue à Washington en octobre-novembre 1919, a élaboré un projet de convention sur ce point (*infra*, même chap., sect. III). Avant la guerre il n'y avait dans aucun pays de loi, applicable à tous les salariés, édictant la journée de huit heures, et la plupart des lois qui réglementaient la journée de travail ne visaient que, ou bien certaines catégories de travailleurs, ou bien certaines catégories d'industries. Depuis 1914, et surtout depuis la cessation des hostilités, le principe de la journée de huit heures a été introduit dans un grand nombre de législations, comme principe applicable à tout le personnel et à toutes les industries. En France, la loi du 23 avril 1919 limite la durée du travail à huit heures par jour, ou quarante-huit heures par semaine, avec pos-

sibilité d'une limitation équivalente établie sur une période de temps autre que la semaine, dans tous les établissements industriels et commerciaux; l'agriculture demeure en dehors de la limitation. Un caractère intéressant de la loi française est que, pour les délais et conditions d'application du principe, elle renvoie à des règlements d'administration publique qui doivent être pris, autant que possible, en conformité avec les accords intervenus entre les organisations patronales et ouvrières; la loi fait donc appel à la convention collective pour achever son œuvre et la faire passer dans les faits (5).

La guerre a fait d'immenses destructions et menacé notre civilisation économique d'une régression dont le péril est loin encore d'être écarté. La logique eût voulu que, pour réparer le désastre, l'humanité se mît au travail avec une ardeur accrue; les nations belligérantes surtout, et parmi elles notre pays où il y avait tant de ruines à relever, avaient besoin de travailler avec la même énergie résolue qu'elles avaient apportée à la conduite de la guerre. Avoir, en de telles conjonctures, franchi une si grande étape dans la voie du moindre effort, et l'avoir franchie d'un trait, sans les délais qu'on avait apportés au parcours des précédentes étapes, ne peut pas être considéré comme une chose raisonnable.

Qu'il s'agisse de l'aménagement matériel du milieu de travail ou de la durée du travail et de l'organisation des repos, la législation n'est pas la même pour toutes les catégories de personnel et dans toutes les branches de la production.

Pour ce qui est des catégories de personnel, la protection légale a commencé par s'étendre sur les enfants et les femmes, et dans

(5) Le *Bulletin du ministère du Travail* a publié, en 1919, plusieurs notices sur la journée de huit heures; on y trouvera l'état des diverses législations sur ce point et les principes généraux en vigueur. Sur la journée de huit heures, on consultera : Rae, *La journée de huit heures* (traduction française, 1900); J. Godard, *La loi de huit heures* (rapport à l'Association nationale française pour la protection légale des travailleurs, 1922); Boutroux, *Etude des divers règlements d'administration publique pris en application de la loi du 23 avril* 1919 (thèse Paris, 1922); Beaudemoulin, *La loi de huit heures* (thèse Paris, 1924); François-Poncet et Mireaux, *La France et les huit heures* (1922); Tessier et Philippart, *Les conséquences économiques, morales et sociales du régime des huit heures* (Rapports présentés au Congrès international de politique sociale, Prague, 1924); Bulletin du Ministère du travail, *L'adaptation des conditions de production et de travail à la journée de huit heures* (1924 et 1925). Le Ministère du travail a publié en 1919 les travaux préparatoires de la loi du 23 avril 1919.

l'état actuel des choses elle est bien plus complète encore pour eux que pour les hommes. Il y a pour les enfants une règle aujourd'hui universelle, qui institue un âge minimum pour leur admission au travail industriel. Cet âge minimum n'est pas le même dans tous les pays; la limite de 14 ans est la plus communément admise; en France, la limite est fixée à 13 ans (6).

Les enfants et les femmes sont écartés des travaux pénibles, malsains ou dangereux; d'autres travaux qui ne présentent ces caractères qu'à un degré moindre ne leur sont permis que sous des conditions déterminées. La durée du travail a été, dans la plupart des pays, limitée plus tôt pour eux que pour les hommes, limitée plus étroitement et par des règles plus générales; toutefois le principe des huit heures a effacé à peu près toutes ces différences. Le travail de nuit leur est assez généralement interdit dans l'industrie (7). Pour les femmes, une protection légale particulière s'étend sur la période qui suit l'accouchement : dispense ou interdiction de travailler, allocations remplaçant le salaire. En France, cette réglementation a été introduite par la loi du 17 juin 1913. Diverses législations donnent aux femmes qui travaillent des facilités pour l'allaitement de leurs enfants (loi française du 5 août 1917) (8).

Pour ce qui est des différences qui existent, au point de vue du degré d'intervention légale, entre les diverses branches de la production, il y a lieu tout d'abord d'observer que l'agriculture est moins soumise à l'intervention légale que le commerce et l'industrie, et le commerce moins que l'industrie. La nature même des travaux agricoles, plus dispersés, moins continus que les travaux industriels, moins dépendants aussi de la volonté des hommes, la prédominance en beaucoup de pays des exploitations paysannes, sont des obstacles puissants à l'action législative; pour le commerce, il y a le contact avec le public, l'obligation de tenir compte des convenances de celui-ci, le grand nombre des petits commerçants. C'est sur l'industrie que se concentre l'activité du législa-

(6) Projet de convention élaboré par la Conférence internationale de Washington (1919), fixant l'âge minimum à 14 ans.

(7) Projets de conventions élaborés par la Conférence internationale de Washington (1919), l'un sur le travail de nuit des femmes, l'autre sur le travail de nuit des enfants. Le premier a été ratifié en France par la loi du 7 avril 1925, et le second par la loi du 6 août 1925.

(8) Projet de convention élaboré par la Conférence internationale de Washington (1919), concernant l'emploi des femmes avant et après l'accouchement.

teur. Encore dans l'industrie y a-t-il bien des distinctions à faire. L'industrie à domicile ne se prête guère à la réglementation; ou bien elle n'y est pas soumise en droit, ou bien elle y échappe en fait, parce que le contrôle de multiples petits ateliers, où le travail se fait assez souvent en famille et qui se confondent dans beaucoup de cas avec l'habitation personnelle, est pratiquement quasi impossible. L'industrie artisane, plus sujette à la réglementation que l'industrie à domicile, l'est moins que l'industrie en forme d'entreprise, et c'est la grande industrie surtout, pour des raisons aisées à déduire, qui est le terrain de choix des expériences législatives.

Il y a des branches d'industrie qui sont l'objet d'une réglementation particulière, ou bien sur lesquelles le législateur fait d'abord l'essai des réglementations qui, par la suite, deviendront générales. Telle est l'industrie des mines, celle des chemins de fer, les industries insalubres ou dangereuses ou dans lesquelles les conditions du travail paraissent plus pénibles qu'ailleurs. Toutefois, à mesure que la réglementation s'étend, il y a une certaine tendance à l'uniformisation, les industries qui n'offrent point de caractères particuliers étant mises peu à peu à un niveau de réglementation qui n'est pas très au-dessous du niveau des industries sur lesquelles s'était portée tout d'abord l'attention du législateur.

§ 2. — La réglementation légale du salaire. Le salaire créance privilégiée; l'insaisissabilité du salaire; les règles relatives au paiement du salaire; la limitation des retenues sur le salaire. Le minimum légal de salaire et ses divers modes de réalisation.

Dans la législation applicable au salaire il y a deux points à distinguer : d'une part, la législation relative aux modalités du salaire autres que son taux même; d'autre part, la législation tendant à déterminer le taux même du salaire.

La réglementation des modalités du salaire autres que le taux s'inspire de l'idée que, pour la majorité des salariés, le salaire forme leur seul revenu, et que ce revenu ne représente guère plus que le nécessaire. Assurer le paiement régulier du salaire, écarter ce qui pourrait l'amoindrir au moment où la somme due passe du salariant au salarié, protéger celui-ci contre les abus auxquels

peuvent l'exposer son inexpérience et sa faiblesse, voilà les résultats que la loi s'efforce d'obtenir.

La créance de salaire est mise en général au rang des créances privilégiées. Sur le rang de ce privilège, sur son étendue, soit quant aux personnes qui en sont investies, soit quant aux sommes garanties par le privilège, il y a d'une législation à l'autre des divergences; mais le principe est communément accepté. Le salarié est ainsi protégé contre les autres créanciers de l'employeur.

Le salarié a lui-même des créanciers, et ces créanciers pourraient, en droit commun, s'ils ne sont pas payés, saisir entre les mains de l'employeur le montant des salaires dus par lui. La plupart des législations protègent le salarié contre ses propres créanciers, en déclarant le salaire insaisissable, soit pour la totalité, soit pour partie. Ce n'est pas que cette solution soit irréprochable; le salarié protégé contre ses créanciers et soustrait à la responsabilité juridique de ses actes est mis par là au rang des incapables. Mais le caractère alimentaire du salaire a prévalu sur les objections.

Dans les rapports entre l'employeur et le salarié, l'intervention légale a pour objet d'assurer le paiement des salaires à dates régulières, en monnaie légale, et de limiter les retenues que l'employeur peut opérer sur les salaires.

Paiement à dates régulières. Il y a des inconvénients à ce que le salaire soit payé à intervalles éloignés, notamment la nécessité où cela met le salarié d'avoir recours au crédit. Dans un certain nombre de législations les délais de paiement ne sont fixés que par des règles interprétatives de volonté, de sorte que les parties ont liberté d'y déroger par leurs conventions. Il y en a d'autres qui fixent ces délais impérativement; du nombre est la législation française; d'autres encore ne réglementent pas cette matière.

Paiement en monnaie légale. En droit commun toute obligation peut être stipulée payable en marchandises, en services, en monnaie; même stipulée payable en monnaie, elle peut être payée en marchandises ou en services si le créancier accepte ce mode de libération. Dans la pratique le paiement du salaire en autre chose qu'en monnaie, ce qu'on appelle en Angleterre le *truck-system*, a paru offrir des inconvénients; il s'est produit des abus. Le salarié payé en marchandises ou en bons échangeables contre des marchandises ne sait pas exactement la valeur de ce qu'il reçoit; il se peut que les marchandises lui soient comptées plus cher qu'elles ne valent; dans les rapports de patron à salarié, c'est

une cause de suspicions et de récriminations (9). Beaucoup de législations exigent le paiement du salaire en monnaie légale, règle d'ailleurs qui ne peut pas être absolue, car il y a bien des cas où, conformément aux usages de la profession et sans qu'il y ait matière à abus, une partie de la rémunération consiste en prestations en nature fournies au salarié; par exemple, les domestiques sont habituellement logés et nourris, le mineur reçoit une certaine quantité de charbon, le bûcheron garde certaines parties de l'arbre, etc...

Limitation des retenues opérées par l'employeur sur le salaire. L'employeur peut se trouver créancier du salarié à raison de circonstances très diverses, en même temps qu'il est son débiteur à raison des salaires échus. En vertu des principes généraux du droit, il y a alors compensation, et le salaire est absorbé, en totalité ou en partie, par les sommes dont l'employeur est créancier. Cette solution a paru rigoureuse, soit à raison du caractère alimentaire du salaire, soit parce que, pour certaines sortes de créances, la facilité de l'employeur à se payer par voie de retenue sur le salaire prêtait à l'abus. La considération du caractère alimentaire du salaire conduit à limiter, dans tous les cas, le droit pour l'employeur de se prévaloir de la compensation, comme on limite, à l'égard des autres créanciers du salarié, le droit de saisie. La considération des abus éventuels de la part de l'employeur conduit à distinguer parmi les créances qu'il peut avoir contre le salarié, et à écarter ou restreindre, pour certaines d'entre elles seulement, le droit à compensation. Il y a dans les diverses législations un mélange de ces deux ordres de considérations.

Parmi les créances non admises ou incomplètement admises à la compensation, il y a notamment : les créances résultant de fournitures faites par l'employeur au salarié; celles résultant d'avances faites par l'employeur sur les salaires; celles enfin résultant des amendes encourues par le salarié pour violation du règlement d'atelier. Les créances résultant de fournitures, cela conduit à la question des économats. L'économat est un magasin patronal qui fournit aux salariés les marchandises usuelles telles que vivres et vêtements; selon les cas, c'est une institution profitable aux salariés, qui leur livre à bon compte des marchandises de bonne qualité, ou bien c'est un moyen d'exploiter une clientèle qui n'ose pas se dérober et qui retrouve à l'économat la même dépendance qu'à l'usine (10). Ecarter du droit à compensation les créances pour fournitures, c'est relâcher cette dépendance; l'économat ne pourra plus user de ce moyen si commode de se faire payer qu'est la retenue sur le salaire; certaines législations vont jusqu'à interdire complètement les économats (loi française du 25 mars 1910). Quant aux créances résultant d'avances consenties sur les salaires, si elles ne sont pas admises à la compensation ou ne le sont qu'avec des restrictions, c'est pour éviter la trop grande facilité à consentir ces avances, fréquemment sollicitées par le salarié, mais dangereuses pour lui. Enfin les créances pour amendes encourues par le salarié soulèvent la délicate question de la discipline dans l'atelier. Une stricte discipline est indispensable, et les amendes sont un des moyens de l'assurer; elles ne sont d'ailleurs, au point de vue juridique, qu'une application de la clause pénale. Mais il se peut que, dans certains cas, la fréquence et l'arbitraire des amendes en fassent un procédé détourné pour diminuer le salaire convenu. Certaines législations interdisent les amendes, si ce n'est pour malfaçons. D'autres en restreignent l'usage, et parmi les moyens d'en restreindre l'usage, il y a la limitation des retenues sur le salaire (11).

(9) On trouvera dans Roux, *La question agraire en Italie* (Paris, 1910), un très bon exemple des abus du *truck-system*: il s'agit des ouvriers agricoles de la campagne romaine (Chap. II).

La réglementation des modalités du salaire autres que le taux est, bien qu'assez diverse selon les pays, un fait très général. Au contraire l'intervention de la loi dans le taux même des salaires est demeurée jusqu'ici quelque chose d'exceptionnel; toutefois dans ces dernières années, ces interventions sont devenues plus fréquentes. Le salaire est un prix, et l'intervention des pouvoirs publics dans la détermination des prix est une chose dont de multiples expériences, depuis longtemps, ont démontré le peu

(10) Sur toute la réglementation des salaires, consulter les travaux de la Société d'études législatives sur le contrat de travail : *Bulletin de la Société*, années 1904-1908. L'Office du travail en France a fait, en 1907, une enquête sur les économats : voir *Bulletin de l'Office du travail*, 1909. Une enquête spéciale a été faite sur les économats des chemins de fer : voir *Bulletin*, 1910.

(11) Consulter les travaux précités de la Société d'études législatives. La solution consistant à supprimer les amendes disciplinaires a été votée à plusieurs reprises en France par la Chambre, mais le Sénat a refusé de l'accepter; le désaccord entre les deux fractions du Parlement a empêché le vote de dispositions plus modestes qui auraient seulement limité le droit patronal d'instituer des amendes.

d'efficacité et les périls. Il est vrai que la fin que l'Etat se propose n'est pas ici la même que dans la taxation des marchandises. Quand il s'agit des marchandises, c'est un prix maximum que l'Etat s'efforce de déterminer. Pour les salaires, il en a été longtemps de même; au XVIe siècle, lorsque le pouvoir royal cherchait à lutter contre la hausse des prix et la cherté générale provoquées par la révolution monétaire, il taxait le prix des denrées (ordonnances de 1567 et de 1577), et il taxait aussi les salaires (ordonnance de 1572), défendant de payer plus que « le prix accoutumé ». L'Etat moderne, s'il intervient dans les salaires, c'est pour fixer un minimum, non pas un maximum. Mais, quelle que soit la fin que l'Etat se propose, la difficulté et le danger sont les mêmes.

Cependant le salaire n'est pas tout à fait un prix comme les autres; il y a du jeu dans la détermination des salaires, bien plus que dans celle du prix des marchandises (voir *supra*, liv. V, chap. II). Il n'est pas possible d'affirmer *a priori* que l'intervention de l'Etat doive être de nul effet. Dans la lutte pour le partage du produit qui, d'un bout à l'autre de la société économique, est instituée entre l'entrepreneur, le capitaliste et le salarié, l'action de l'Etat est comme un renfort amené à l'un des belligérants. Où l'on en conçoit le mieux l'efficacité, c'est quand elle s'exerce au profit de populations ouvrières sans organisation et sans force de résistance, dont le salaire et les conditions de travail sont tombés au niveau le plus bas et à qui l'Etat s'efforce de procurer, par son intervention, quelque chose des avantages que les groupes mieux constitués obtiennent par leurs propres forces. Pratiquement, l'intervention de l'Etat a presque toujours commencé à s'appliquer dans les cas de *sweating-system;* dans la suite elle s'est étendue sensiblement au delà.

On ne peut donc pas considérer toute tentative de l'Etat pour instituer un salaire minimum comme nécessairement inopérante. Mais le péril, en fait, est bien plutôt de croire exagérément à l'efficacité de ces interventions que de la nier purement et simplement. L'action de l'Etat n'est qu'un suppléant débile de l'action propre des salariés; elle ne peut leur donner, si elle la leur donne, qu'une faible partie des avantages que leur effort organisé les mettrait en situation d'obtenir. Dans l'hypothèse la plus favorable, elle ne peut pas leur donner plus que n'eût fait cet effort. Il faut écarter, ici comme partout, la légende de l'Etat tout-puissant qui n'aurait qu'un mot à dire pour plier à ses volontés les phénomènes économiques. La détermination légale d'un salaire minimum, supérieur par hypothèse au salaire qu'aurait déterminé le libre jeu des forces économiques en présence, ne modifie pas essentiellement l'état de ces forces; celles-ci continuent d'agir. Si les conditions d'offre du travail étaient défavorables aux salariés, s'il y avait surabondance de main-d'œuvre à la recherche des emplois, cet état de fait n'est pas modifié par la détermination légale du salaire. En pareil cas il y a lieu de craindre que cette détermination légale ne produise qu'un effet médiocre. A supposer que le minimum légal de salaire soit respecté dans la pratique, il est possible que l'industrie ne puisse pas maintenir sa production au même niveau qu'auparavant, son prix de revient ayant augmenté du fait du salaire, et que la demande de travail diminue; l'interdépendance du prix et de la demande a donc ici pour effet de priver de leur emploi un certain nombre de salariés. Ou bien il peut arriver aussi que le prix légal ne soit pas effectivement pratiqué; les salariés, menacés de perdre leur emploi, préfèrent le garder en continuant de travailler à l'ancien prix; la fraude est très aisée et le contrôle de l'Etat peu efficace contre l'entente du patron et du salarié. Il faut enfin considérer que le péril des surenchères est plus à redouter ici que dans toute autre intervention de l'Etat. Donner à croire aux gens que leur salaire sera ce que l'Etat voudra qu'il soit, que l'Etat n'a qu'une loi à rédiger pour élever le salaire à la hauteur de leurs désirs, c'est à coup sûr une source de déceptions et de rancunes et cela peut devenir une menace constante pour la stabilité des affaires économiques.

L'intervention légale dans le taux des salaires est pratiquement réalisée sous plusieurs modes, les uns directs et les autres indirects.

Le mode en apparence le plus simple est la fixation directe, par la loi, d'un chiffre minimum de salaire pour telle ou telle catégorie d'ouvriers. C'est aussi le mode le moins efficace et le plus dangereux : si le salaire minimum légal est fixé au niveau du salaire courant pour la catégorie de salariés visée, il est sans grande utilité; s'il est fixé au-dessus de ce niveau, il implique, ou le risque que l'application n'en soit pas sérieuse, ou celui que l'industrie s'en trouve désorganisée. L'intervention de l'Etat dans le taux des salaires tend de plus en plus à se réaliser sous d'autres modes, plus prudents, où l'Etat n'est pas investi de la redoutable fonction de fixer lui-même et directement les salaires.

Un mode d'intervention, assez communément pratiqué, se rencontre dans les marchés de travaux et de fournitures passés par

l'Etat; les cahiers des charges de ces marchés imposent à l'entrepreneur des conditions rélatives au salaire. En France, par exemple, des clauses de ce genre sont obligatoires dans les marchés passés avec l'Etat, facultatives dans ceux passés avec les départements et les communes (décrets du 10 août 1899 et du 13 juillet 1923). Il ne s'agit d'ailleurs que de ne pas laisser descendre le salaire au-dessous du taux en usage dans la profession et la région pour tel genre déterminé de travaux (12). L'Etat agit ici comme fait le consommateur membre d'une ligue sociale d'acheteurs, qui ne veut s'adresser qu'à des maisons traitant équitablement leur personnel. C'est par application des décrets de 1899 que, dans le cours de la guerre, les conditions de salaire ont été fixées dans les industries travaillant pour le compte de l'Etat, et ça a été une application d'une étendue que personne n'avait jamais prévue (13).

L'arbitrage obligatoire fournit un moyen de réglementer les salaires, quand l'arbitre appelé à trancher un conflit collectif reçoit le pouvoir de fixer le salaire qui devra être payé par l'employeur. La Nouvelle-Zélande a institué en 1894 cet arbitrage obligatoire, comme moyen d'éviter les grèves; la Confédération australienne a adopté un système analogue. La détermination du salaire n'est pas ici l'objet principal; elle découle de la nécessité de donner à l'arbitre des pouvoirs assez étendus pour apaiser par sa sentence le conflit des employeurs et des salariés.

La Confédération australienne a utilisé aussi la législation douanière comme moyen d'instituer le salaire minimum; la protection douanière et les primes à la production de certains articles peuvent n'être accordées que sous la condition que les salaires payés seront déclarés, par les autorités compétentes, justes et raisonnables. C'est un procédé qu'on peut citer à titre de curiosité législative, mais qui ne paraît pas pouvoir mener bien loin.

Bien plus importante, pratiquement, est l'institution des comités de salaires; c'est surtout par l'institution des comités de salaires que se fait la pénétration du salaire minimum dans la législation. L'institution des comités de salaires a été introduite en Australie

(12) Toutefois, en pratique, il semble qu'on va souvent au delà de l'objet limité prévu par les décrets de 1899; les commissions chargées de déterminer le *salaire courant* ont tendance à y introduire la notion plus complexe de *salaire normal*. Voir sur ce point Pirou, *Intervention légale et contrat collectif* (*Revue d'éc. pol.*, 1913).

(13) Le *Bulletin du ministère du Travail*, 1916 et 1917, fournit des notices sur le contrôle des salaires payés dans les fabrications de guerre.

par l'Etat de Victoria en 1896, et adoptée par plusieurs autres Etats australiens; elle a pris le pas, pour ce qui est de la valeur pratique, sur l'institution de l'arbitrage obligatoire. En Europe, l'Angleterre l'a acceptée (*Trade Boards Act* du 20 octobre 1909); actuellement les *Trade Boards* ont, dans quelques industries seulement, le pouvoir de fixer les salaires et aussi celui d'adresser à un département administratif des « recommandations » portant d'une façon générale sur les conditions de l'industrie. En Angleterre aussi une autre loi de 1917 sur la production du blé a introduit des comités de salaires dans l'agriculture, en même temps qu'un minimum impératif de salaire au-dessous duquel les comités ne peuvent pas descendre. En France, la loi du 10 juillet 1915 a posé le principe du salaire minimum pour les ouvrières à domicile dans les industries du vêtement, avec une procédure assez compliquée où figurent des comités de salaires et des comités professionnels d'expertise. Aux Etats-Unis, divers Etats ont également, à des dates récentes, institué pour certaines industries des comités de salaires.

Il n'y a pas, bien entendu, identique fonctionnement des comités de salaires dans ces divers pays, et il n'est possible ici que de marquer la portée de l'institution. L'essentiel est le pouvoir confié à des comités mixtes, où siègent les représentants des deux parties au contrat de travail, de fixer un minimum de salaire qui prend force obligatoire dans un rayon économique déterminé. On a pu dire que le rôle des comités était de conclure un contrat collectif (voir sur le contrat collectif le chapitre I du présent livre), mais un contrat collectif forcé et revêtu de la sanction légale; le rapprochement est exact à la condition de n'en pas outrer le sens; ce qu'il faut retenir, c'est que l'institution des comités de salaires s'appuie à une pratique antérieure et qui a fait ses preuves, qu'elle n'est donc pas quelque chose d'entièrement nouveau. Il est certainement moins difficile à l'Etat d'inviter et au besoin de contraindre les intéressés à s'entendre sur un taux minimum que de déterminer lui-même ce taux.

L'institution des comités de salaires se rattache étroitement au *sweating-system*. Comme l'insuffisance du salaire est la racine des maux dont souffrent les ouvriers dans cette condition, qu'elle entraîne la longue durée du travail, l'insalubrité de l'habitation, l'épuisement physique et la dégradation morale, trop souvent, des travailleurs, agir sur le salaire a paru être le seul remède efficace. C'est d'abord dans les industries atteintes par le *sweating-system* que les comités de salaires ont été institués; en France, par exemple, la loi de 1915 n'est applicable qu'aux ouvrières à do-

micile dans les industries du vêtement, qui sont les plus exposées au *sweating-system*. Toutefois l'institution des comités de salaires tend à se propager hors des limites du *sweating-system*. Dans les Etats australiens elle est maintenant appliquée à un grand nombre d'industries. En Angleterre, une loi de 1912 a introduit les comités de salaires dans l'industrie des mines; en outre les *Trade Boards* de la loi de 1909 fonctionnent maintenant dans des branches d'industrie où ne se rencontre pas le *sweating-system*. En France, la loi du 9 septembre 1919 sur les concessions de mines pose le principe d'un salaire minimum dont les conditions doivent être déterminées par le cahier des charges.

Enfin l'idée du salaire minimum a trouvé accueil dans les traités de travail (voir *infra*, même chap., sect. III) et dans les conventions relatives à l'émigration et à l'immigration. Ici apparaît la préoccupation de protéger la main-d'œuvre nationale contre la concurrence d'une main-d'œuvre étrangère qui viendrait s'offrir à des prix plus bas que le prix courant et normal du travail dans le pays. Le traité de travail du 30 septembre 1919 entre la France et l'Italie dit, dans son article 2, que « le salaire des travailleurs d'immigration ne pourra être inférieur à celui que, dans la même entreprise, reçoivent, à travail égal, les ouvriers nationaux de la même catégorie, ou, à défaut d'ouvriers nationaux de la même catégorie employés dans la même entreprise, au salaire normal et courant des ouvriers de même catégorie dans la région ». La convention franco-polonaise du 7 septembre 1919 relative à l'émigration et à l'immigration et le traité de travail du 24 décembre 1924 entre la Belgique et la France contiennent une disposition analogue [14].

(14) Le *Bulletin du ministère du Travail* a publié en 1914 une notice sur le salaire minimum dans l'industrie à domicile; on y trouvera le tableau de la législation étrangère relative à cette matière. L'ouvrage déjà cité de Boyaval, *La lutte contre le « sweating-system »* (thèse Nancy, 1911) donne un exposé très complet de la législation australienne et de la législation anglaise, ainsi qu'une bibliographie étendue du sujet. On consultera aussi sur la détermination légale du salaire : B. Raynaud, *Vers le salaire minimum*, (1913); Broda, *La fixation légale des salaires* (1912); Publications de l'Association nationale française pour la protection légale des travailleurs, 7e série, no 1, *Le minimum de salaire dans l'industrie à domicile* (1912).

SECTION III

LA TENDANCE A UNE RÉGLEMENTATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL. LE RÔLE DES ASSOCIATIONS PRIVÉES ET LE RÔLE DES ÉTATS. CONFÉRENCES INTERNATIONALES. TRAITÉS DE TRAVAIL.

Les questions ouvrières se posent chez tous les peuples, à partir d'un certain degré de développement industriel, et le fait qu'ils se heurtent aux mêmes difficultés pousse les Etats à se concerter, à chercher ensemble des solutions communes. Ainsi la réglementation du travail tend à prendre un caractère international, et non pas seulement la réglementation du travail proprement dite, mais toute la législation sociale; en matière de prévoyance et d'assurances sociales, retraites de vieillesse ou d'invalidité, assurance contre le chômage, assurance contre la maladie, législation des accidents du travail (voir *infra*, même livre, chap. III), la même tendance se manifeste que pour ce qui est la réglementation du travail proprement dite.

Il y a là un mouvement qui va dans le même sens et qui est poussé par les mêmes forces élémentaires que celui qui s'est développé dans le syndicalisme ouvrier. Entre les organisations ouvrières nationales des divers pays des alliances, des ententes se nouent, ententes précaires ou durables, parce que, à travers les diversités nationales, la lutte ouvrière a des aspects qui sont partout les mêmes. Pareillement, des lois sociales des divers peuples se dégagent certaines tendances communes, et cela suggère le désir, le besoin de mettre de l'unité dans les réglementations faites ou à faire. Ce travail d'unification favorise certainement le développement de la législation sociale. Il a pour effet d'écarter ou d'affaiblir l'objection tirée de ce que toute réglementation purement nationale expose l'industrie qui devra l'appliquer à subir des concurrences qui ne porteront pas le poids des mêmes charges; il rétablit l'égalité dans les conditions de la lutte économique. La convention internationale joue ainsi, pour les industries des pays rivaux, le même rôle que joue la loi nationale pour les entreprises nationales concurrentes, rôle qui est de poser une règle commune par laquelle le terrain et les procédés de la lutte sont circonscrits. En outre, internationaliser les lois ouvrières, cela pose les questions de plus haut; en termes plus retentissants et qui éveillent dans l'opinion publique des échos plus prolongés.

Mais c'est une tâche difficile que d'unifier les législations nationales. Entre les peuples qui en sont à l'âge des questions ouvrières il y a de grandes inégalités économiques : inégalités dans le développement industriel, dans la richesse acquise, dans les conditions de climat, de sol, dans la possession des matières premières, dans les facilités de communication. Il y a aussi les différences dans le mécanisme politique, constitutionnel, législatif; aux Etats-Unis, par exemple, la législation du travail est, en principe, du ressort des Etats particuliers, et toute loi passée par un Etat ou par le Congrès peut être déclarée inconstitutionnelle par la Cour suprême; cela rend évidemment plus difficiles les accords internationaux. Il ne faut donc pas s'imaginer qu'on puisse aller très vite dans la voie de l'unité de législation par cette méthode, d'autant plus que les Etats sont, avec raison, jaloux de n'aliéner de leur souveraineté que le moins possible. On a évoqué parfois la formation d'un code international du travail; c'est une œuvre qui sera peut-être un jour réalisée, mais qui est encore chimérique. Comme toutes les autres parties de la législation, celle du travail ne peut être que nationale, construite par chaque Etat à la mesure de ses besoins et de son développement économique. Le rôle des conventions internationales est surtout d'enregistrer et de consacrer l'accord unanime qui s'est fait au préalable dans les diverses législations nationales sur certains principes généraux; sans doute aussi elles poussent en avant quelques retardataires et les mettent à l'alignement. Mais il ne faut pas compter qu'elles puissent devenir pour la législation du travail l'instrument unique de son développement. Il y aurait même quelque abus à vouloir subordonner à la conclusion préalable d'accords internationaux toute nouveauté législative en ces matières. Certes, l'argument tiré du péril auquel une législation sociale plus complète et plus hardie qu'ailleurs peut exposer l'industrie nationale est un argument qui a du poids. Mais c'est au législateur, dans sa sagesse, à en peser la valeur dans chaque cas particulier, et il n'y a aucune bonne raison de poser comme règle qu'on ne prendra ici aucune mesure nouvelle qui ne soit pas acceptée en même temps par les concurrents; ce serait appliquer à la législation du travail une règle qu'on n'applique à aucune autre partie de la législation nationale.

Le caractère international de la législation sociale s'est développé par les efforts de groupements privés et par l'action officielle des gouvernements.

Des groupements privés, formés d'hommes que les questions ouvrières préoccupaient, ont organisé à Zurich, en 1897, un congrès international pour la protection ouvrière, où a été affirmée la nécessité d'accords internationaux sur la législation du travail. En 1900 il s'est tenu à Paris, à l'occasion de l'exposition universelle, un autre congrès formé dans le même esprit et où a été voté le principe d'une association internationale pour la protection légale des travailleurs. Cette association est formée d'associations nationales qui en sont les sections; il y a notamment une association nationale française pour la protection légale des travailleurs. L'objet de l'association a été de constituer un centre où seraient groupées toutes les informations relatives au développement de la législation ouvrière dans le monde, un centre d'études et de propagande; elle n'a pas cessé de jouer un rôle très actif. Par la suite, d'autres associations se sont formées pour l'étude de catégories limitées de questions sociales; l'association internationale des assurances sociales (La Haye, 1910) et l'association internationale pour la lutte contre le chômage (Paris, 1910). Ces trois groupements ont fusionné en septembre 1925 pour former l'Association internationale pour le progrès social.

Avant même que les groupements privés eussent formé des organisations internationales, une conférence avait été tenue entre les représentants des principaux Etats : c'est la conférence internationale de Berlin (1890), convoquée sur l'initiative théâtrale de l'empereur allemand. Cette première conférence internationale n'aboutit qu'à formuler un certain nombre de vœux, sur le travail dans les mines et sur le travail des enfants et des femmes; elle avait fait apparaître la difficulté des accords internationaux. Elle a toutefois contribué à poser la question de la législation ouvrière devant l'opinion publique comme question internationale. Avant la guerre deux autres conférences internationales ont été tenues, toutes deux à Berne, qui ont abouti l'une et l'autre à la signature de conventions internationales. De la première (1905-1906) sont sorties une convention relative à l'interdiction du travail de nuit des femmes employées dans l'industrie, et une autre relative à l'interdiction de l'emploi du phosphore blanc dans la fabrication des allumettes; de la seconde (1913) sont sorties une convention relative à l'interdiction du travail de nuit des jeunes ouvriers employés dans l'industrie, et une autre relative à la limitation de la journée de travail pour les femmes et les jeunes ouvriers employés dans l'industrie.

Le Traité de Versailles (28 juin 1919) contient des dispositions

très importantes qui sont de nature à hâter le développement du caractère international de la législation ouvrière. Dans le Traité de Versailles il y a deux choses : une organisation permanente chargée de travailler à l'amélioration des conditions du travail; un exposé des principes qui ont paru propres à guider la politique de la Société des Nations en matière sociale (15). L'organisation permanente fait partie de la Société des Nations et elle en est la partie la plus vigoureuse, au moins pour le moment. Il n'y a pas de peuple qui ne soit profondément troublé par les questions ouvrières et harcelé des soucis constants qu'elles donnent aux gouvernements. L'isolement, en de pareils sujets, n'est plus possible; il faut bien mettre en commun ses tourments, les expériences faites, les recherches et les essais de solutions. Et puis, derrière l'organisation créée par le Traité de Versailles, il y a la force des organisations ouvrières; elles paraissent attacher de l'importance à l'institution nouvelle qui va travailler à internationaliser la législation ouvrière; elles l'ont considérée comme une conquête; elles ne permettront pas qu'elle disparaisse. Il n'y a pas là une création artificielle, comme cela est peut-être le cas pour d'autres éléments de la Société des Nations, mais l'agrandissement et la confirmation d'un organisme qui déjà fonctionnait et que les besoins de la vie économique ont formé.

Les principes généraux formulés par le Traité (section II de la partie XIII) sont assurément ce qu'il y a de moins important. Ils ne sont que la façade idéologique de l'institution, et celle-ci seule a une valeur pratique. L'organisation permanente (section I de la partie XIII) est composée de deux éléments : un bureau international du travail qui est l'élément vraiment permanent et qui fait le principal de la besogne; une conférence générale des membres, conférence qui doit tenir session au moins une fois par an et plus souvent si besoin est. Le bureau a pour fonction de préparer l'ordre du jour des sessions de la conférence; il est chargé aussi, et cela a une très grande importance, de centraliser et de distribuer toutes informations concernant la réglementation internationale de la condition des travailleurs et le régime du travail. La conférence peut donner aux propositions qu'elle adopte deux formes : la forme d'une recommandation, ou la forme d'un projet de convention internationale. La recommandation est une forme atténuée de l'activité de la conférence; elle a été prévue afin de tenir compte des scrupules des Etats qui, comme les Etats-Unis, trouvent dans leur constitution ou dans leurs traditions politiques des difficultés particulières à se lier par des conventions internationales. Quant aux conventions adoptées par la conférence, ce ne sont que des projets, et elles ne prennent force obligatoire à l'égard d'un Etat qu'après avoir été ratifiées par les autorités compétentes de cet Etat (16).

(15) Partie XIII du Traité de Versailles (articles 387 à 427). Section I : organisation du travail. Section II : principes généraux. Cette partie du Traité a été élaborée par une commission que le Conseil suprême a nommée le 25 janvier 1919. Sur les travaux de cette commission, consulter Festy, *Les clauses ouvrières du traité de paix*, in *Revue d'économie politique*, 1919.

A côté des conventions internationales, il faut mentionner les traités de travail. Le traité de travail est aussi une convention internationale, mais dans laquelle, en fait, il n'y a, comme dans les traités de commerce, que deux contractants, tandis que les conventions issues des conférences internationales mettent en présence une pluralité de contractants. Il y a une différence plus importante quant à l'objet. L'objet des conventions issues des conférences internationales est de formuler des principes de législation que chacun des contractants s'engage à faire passer dans sa législation nationale. Le traité de travail peut bien aussi avoir pour objet l'assimilation, sur tel point déterminé, des deux législations nationales, mais son objet principal, en fait, est d'étendre aux nationaux de chacun des deux pays résidant dans l'autre pays le bénéfice des lois sociales faites dans celui-ci, notamment des lois d'assurances sociales, ou encore de garantir l'égalité entre ouvriers nationaux et ouvriers étrangers immigrés pour ce qui est du salaire et des autres conditions du travail. La France a conclu des traités de travail avec un certain nombre de pays; ces traités n'ont pas tous la même portée; les plus complets sont ceux qui ont été successivement conclus avec l'Italie, en 1904, en 1910 et en 1920 (17).

(16) Les publications du Bureau international du travail sont maintenant la source la plus abondante de renseignements sur les questions ouvrières, sociales, de travail, etc. Le B. I. T., outre des publications non périodiques comme, par exemple, la grande enquête sur la production, fait paraître les publications périodiques suivantes : *Revue internationale du travail; Informations sociales; Bulletin officiel; Annuaire international du travail; Série législative; Documents de la Conférence internationale du travail; Etudes et documents.*

(17) On trouvera le texte de ce dernier traité dans le *Bulletin du ministère du Travail*, 1920; c'est le plus complet et le plus important qui ait encore été signé par nous.

CHAPITRE III

LES QUESTIONS AGRAIRES

SECTION I

L'organisation agraire fait naître, comme l'organisation industrielle, des questions relatives aux rapports entre employeurs et employés; ce sont les questions ouvrières. Les ouvriers agricoles forment des syndicats et font des grèves; il y a une législation ouvrière qui les concerne. Mais ces faits n'ont pas la même importance que dans l'industrie, et la législation du travail, notamment, n'a que peu d'application à l'agriculture (1). Dans beaucoup de pays, la petite exploitation agricole, qui n'emploie pas ou qui n'emploie que peu de salariés, tient une place importante; même les grandes exploitations agricoles sont relativement petites, par comparaison avec les grandes exploitations industrielles, et n'opèrent pas une concentration à beaucoup près aussi importante des forces ouvrières. En ce qui concerne spécialement la législation du travail, le travail agricole se prête moins aisément que le travail industriel à la réglementation : cela s'explique par la nécessité technique de l'adapter aux alternances des saisons et aux vicissitudes climatériques, qui font succéder des périodes de quasi-repos à des périodes de labeur intense et urgent, et par sa dispersion qui rend tout contrôle difficile. Aussi constate-t-on qu'en général toute la partie de la législation ouvrière relative soit à l'hygiène et à la sécurité, soit à la durée du travail, ne s'applique pas à l'agriculture. C'est le cas notamment en France; parmi les pays étrangers, on ne peut guère citer, comme présentant une importante législation ouvrière applicable à l'agriculture, que la Hongrie, la Roumanie et l'Italie; en Angleterre, une loi de 1917 a posé le principe du salaire minimum pour les ouvriers agricoles. Les lois relatives aux risques de l'existence ouvrière,

(1) Cf. Souchon, *La crise de la main-d'œuvre agricole en France* (Paris 1914).

par exemple lois sur les accidents du travail, lois sur la constitution de pensions de vieillesse et d'invalidité, ne rencontrent pas les mêmes difficultés dans leur application à l'agriculture. Elles ne s'y appliquent cependant pas toujours aussi complètement qu'à l'industrie; par exemple, en France, la législation sur les accidents du travail n'a été que récemment (loi du 15 décembre 1922) appliquée à l'agriculture. D'une façon générale, il y a une tendance à assimiler les travailleurs agricoles aux travailleurs industriels pour l'application des lois sociales, mais elle rencontre dans les faits eux-mêmes beaucoup d'obstacles.

La vraie question ouvrière pour l'agriculture, c'est la désertion des campagnes. L'ouvrier agricole fuit les champs; les petits emplois des administrations publiques ou privées (postes, chemins de fer) d'un côté, l'industrie d'un autre côté, l'attirent; celle-ci, par les hauts salaires et les possibilités d'ascension économique qu'elle donne, les emplois administratifs par la régularité de la paie et la modération de l'effort. Dans chaque pays ce problème de l'exode rural se pose avec ses conditions propres, mais il se pose partout parce que le phénomène est général (2).

§ 1. — La répartition du sol. Grande et petite propriété.

Le point central des questions agraires est la répartition de la propriété du sol; la prédominance de la grande ou de la petite propriété est un fait d'où découlent d'importantes conséquences, d'ordre non seulement économique, mais politique et social. Mais les notions mêmes de grande et de petite propriété ne sont pas sans présenter des difficultés. Que faut-il entendre par là, et sur quelle base faire le classement des propriétés par catégories de grandeur? Le plus simple est évidemment de faire le classement d'après la superficie. On peut convenir, par exemple, d'appeler grande propriété celle qui dépasse 100 hectares, petite celle qui reste au-dessous de 20 hectares, et considérer comme propriété moyenne celle qui est comprise entre ces deux limites. C'est à des déterminations de cet ordre qu'aboutissent généralement les statistiques officielles, les catégories de grandeur étant d'ailleurs fixées de façons très différentes selon les pays. Les classifications ainsi faites sont commodes, mais donnent lieu à des observations du même genre que celles qui ont été formulées à l'occa-

(2) En ce qui concerne la France, on trouvera l'étude la plus complète de la question dans l'ouvrage précité de Souchon, chap. I.

sion du classement des exploitations (3). A une même étendue de la propriété peuvent correspondre des ordres différents de grandeur économique, selon la nature du sol, la nature et le caractère de la culture, le capital incorporé au sol, le capital d'exploitation; les catégories de grandeur ne sont évidemment pas identiques pour le terrain cultivé en céréales, pour le terrain planté en vignes et pour la propriété forestière. La classification des propriétés qui est la plus utile pour l'examen des questions de politique agraire se tire des caractères économiques et sociaux de la propriété, plus précisément encore du rôle du propriétaire. En s'attachant à cet aspect des choses, nous considérerons comme petite propriété celle que le propriétaire peut exploiter avec l'aide des personnes de sa famille, même s'il s'y joint, à l'occasion, quelques salariés; la grande propriété, par contre, dépasse la capacité de travail, ainsi entendue, du propriétaire. Le petit propriétaire type est un travailleur manuel, et son travail manuel, même aidé, est l'élément essentiel de l'exploitation. Le grand propriétaire, s'il garde la direction de l'exploitation, est absorbé par cette direction; son activité est toute d'organisation et de coordination, comme celle de l'entrepreneur d'industrie.

Cette notion générale n'épuise pas le contenu de la classification; soit du côté de la grande propriété, soit du côté de la petite propriété, il y a divers types économiques à distinguer.

Du côté de la grande propriété d'abord, voici les principales distinctions qu'il convient de faire.

a) Le propriétaire s'occupe lui-même de la gestion de ses terres, ou bien il la délègue à d'autres personnes : soit qu'il donne ses terres à ferme ou à métayage, soit qu'il les fasse exploiter, pour son compte, par des gérants ou intendants. Socialement, il est certain qu'il y a là deux types bien distincts de grande propriété. Le grand propriétaire qui dirige en personne l'exploitation peut jouer, joue le plus souvent un rôle utile et bienfaisant. D'esprit plus ouvert que le petit propriétaire et plus disposé à risquer, il expérimente le premier les nouveautés; il fraye la voie aux progrès techniques; sa situation sociale et son influence le désignent à l'exercice des magistratures locales; vivant sur son domaine, il y dépense les revenus qu'il en tire et contribue par là à l'enrichissement du pays. Ces fonctions, le grand

(3) T. I, liv. II, chap. IV.

propriétaire non exploitant, ou ne les remplit pas du tout, ou les remplit très imparfaitement; ceux qui exploitent à sa place ne les remplissent pas, dans la plupart des cas, aussi complètement qu'il peut le faire.

b) La grande propriété se résout en grande exploitation, ou au contraire en petite exploitation. Elle se résout évidemment en grande exploitation lorsque le propriétaire exploite lui-même; lorsqu'il fait exploiter par des fermiers, la propriété peut former de grands ou de petits domaines d'exploitation; elle en forme toujours de petits lorsque les exploitants sont des métayers. Les caractères et mérites comparés de la grande et de la petite exploitation ont été exposés (4); sans qu'il y ait lieu d'y revenir, il est certain que la grande propriété, selon qu'elle se résout en grande ou en petite exploitation, revêt une physionomie très différente.

c) La grande propriété est mêlée dans un pays à la propriété moyenne ou petite, ou au contraire, plus ou moins complètement, elle les exclut. Dans le premier cas le système agraire peut être assez bien équilibré, la petite propriété fournissant une base économique solide à la population rurale, la grande propriété étant capable de prendre les initiatives techniques et de jouer le rôle social dont il a été question plus haut, la moyenne propriété les reliant l'une à l'autre. Dans le second cas, la population paysanne n'a pas d'issue sur la propriété; les moyens lui font défaut de s'élever à l'indépendance économique; les paysans ne peuvent que cultiver, comme fermiers, métayers ou salariés, la terre du grand propriétaire. Celui-ci, dans cette structure sociale, est généralement un très grand propriétaire; la grande propriété devient la propriété latifundiaire, celle dont Pline l'Ancien a pu dire : « *latifundia perdidere Italiam* ». Si le grand propriétaire réside sur ses terres et s'en occupe, cela atténue les inconvénients de la propriété latifundiaire; mais souvent à la propriété latifundiaire s'ajoute un nouveau trait qui est l'absentéisme du propriétaire; il s'interpose alors entre le maître de la terre et le paysan sans terre une classe d'intermédiaires, intendants, fermiers généraux, et on peut aboutir à une sorte d'exploitation de la population paysanne qui rappelle ce qu'est dans l'ordre industriel le *sweating-system;* nous en verrons des exemples.

Ainsi la grande propriété n'est pas une; il y a bien des modes

(4) T. I, liv. II, chap. IV.

concevables de grande propriété. La question de la grande propriété a, en outre, dans certains pays, un aspect politique dont l'importance est considérable. La grande propriété souvent est le support économique d'une aristocratie qui joue un rôle dans l'Etat et participe au gouvernement. Des dispositions législatives comme le fidéicommis assurent alors le maintien dans les familles nobles de l'intégrité du domaine destiné à soutenir l'éclat du nom et le rang social; il en est ainsi en Angleterre, dans certaines parties de l'Allemagne, en Hongrie; il en était ainsi dans l'ancienne Autriche.

Du côté maintenant de la petite propriété, il y a aussi des distinctions à faire; deux types de petite propriété doivent être distingués.

a) La propriété est assez grande pour assurer l'existence du propriétaire et de sa famille, mais ne l'est pas assez pour rendre nécessaire, à titre régulier et permanent, l'appel à la main-d'œuvre salariée. Le propriétaire vit des produits de son domaine, soit qu'il en fasse argent par la vente, soit qu'il les consomme en nature; il a l'indépendance économique. Ce type de petite propriété est la propriété paysanne.

b) La propriété est trop petite pour assurer l'existence du propriétaire; elle ne peut former qu'une portion de ses ressources. C'est la propriété parcellaire, propriété de l'ouvrier agricole qui tantôt cultive la terre d'autrui, tantôt la sienne, propriété de l'artisan de village ou, dans certains cas, de l'ouvrier d'industrie, qui joignent à leurs gains professionnels le produit de quelques champs; l'homme travaille à l'atelier ou à l'usine, et dans ses journées de liberté ou de chômage il aide la femme et les enfants à cultiver le petit lopin de terre familial.

Ces deux types de petite propriété ne se distinguent pas toujours aisément en fait; le petit paysan, malchanceux ou paresseux, qui a peine à joindre les deux bouts, tombe peu à peu au rang d'ouvrier agricole pour qui le produit de sa terre n'est plus qu'un appoint; l'ouvrier agricole laborieux et économe arrondit sa propriété et devient propriétaire indépendant. Entre ces deux conditions sociales s'établit un perpétuel va-et-vient, et elles sont reliées par une série de degrés presque insensibles. De même il se peut, et cela contribue au bon équilibre de la structure agraire, que la petite propriété soit reliée à la grande par ce qu'on peut appeler la grande propriété paysanne. Le grand propriétaire paysan travaille encore de ses mains; il est paysan par ses origines

et par sa manière de vivre; mais sa propriété a pris des dimensions assez grandes pour que l'emploi permanent et régulier de la main-d'œuvre salariée soit devenu nécessaire et que son propre travail manuel ne soit plus un élément essentiel de l'exploitation. Une telle classe de grands propriétaires paysans est une élite qui sort de la masse paysanne. Elle donne à cette masse paysanne l'occasion de s'élever économiquement et socialement et elle lui en donne l'exemple, de même que par le moyen de la propriété parcellaire patiemment accrue l'ouvrier agricole passe à la condition de propriétaire paysan.

§ 2. — Les raisons qu'il y a de favoriser le développement de la petite propriété.

Le mouvement législatif contemporain tend à protéger, maintenir, fortifier la petite propriété là où elle existe, à la constituer là où elle n'existe pas. Tantôt d'ailleurs il s'agit de la propriété paysanne, et tantôt de la propriété parcellaire, sans que la distinction entre ces deux catégories de propriété soit toujours bien présente à l'esprit du législateur.

Il y a de bonnes raisons de chercher à développer la propriété paysanne proprement dite. Ce n'est pas qu'au point de vue technique elle soit supérieure à la grande propriété, bien au contraire; mais au point de vue social, elle présente certains avantages. Elle évite en effet ou atténue deux sortes de difficultés auxquelles se heurte la grande propriété, les difficultés ouvrières et les difficultés inhérentes aux modes de tenure, fermage ou métayage, qui permettent de cultiver la terre d'autrui. Dans la propriété paysanne, en règle, la propriété et l'exploitation coïncident; le propriétaire paysan cultive sa terre, et il n'a pas besoin pour la cultiver d'une main-d'œuvre étrangère; sa famille suffit. Le grand propriétaire a des salariés, des fermiers, des métayers : organisation de travail relativement complexe, dont le fonctionnement ne va pas sans heurts. A un autre point de vue, il n'est pas douteux qu'une classe prospère et nombreuse de paysans propriétaires est un élément solide de la force nationale. Maître chez lui, plié à une existence laborieuse, mis perpétuellement en contact, et directement, avec les conséquences bonnes ou mauvaises de ses propres actes, le paysan propriétaire a quelques-unes des qualités qui font le bon citoyen; il ne les a certes pas toutes, et une nation qui ne serait composée que de paysans manquerait extrêmement d'ouverture d'esprit et d'audace; mais cette petite

bourgeoisie rurale donne du moins à la nation du poids et de la stabilité.

Il y a moins de raisons, et de moins bonnes, de favoriser le développement de la propriété parcellaire. Par son exiguïté même, elle ne peut pas ne pas être, au point de vue de l'exploitation du sol, quelque chose de très médiocre. Exploitant pauvre, sans capital, peu instruit; culture routinière et peu productive. En outre, la propriété parcellaire ne donne pas une structure sociale aussi forte que la propriété paysanne. Il faut y voir cependant, dans certains cas, un acheminement vers celle-ci. D'autre part, elle a le mérite de fournir un point d'appui à toute une classe de petits salariés ou de petits artisans; elle sert à retenir aux champs les ouvriers agricoles attirés par la ville et nécessaires pourtant, non pas seulement aux grandes exploitations, mais dans une certaine mesure aux exploitations paysannes.

La grande propriété contre laquelle est dirigé le mouvement législatif qui favorise la petite propriété, c'est surtout la propriété latifundiaire. Fermant à la population rurale l'accès à la propriété du sol, impliquant souvent l'absentéisme du propriétaire, l'abandon par lui de ses fonctions économiques et sociales, elle est une source de mécontentement et un élément d'instabilité. En outre, elle risque d'agir défavorablement sur le peuplement des campagnes. En effet, le grand propriétaire cherche à obtenir le rendement net le plus élevé, plutôt que le plus gros rendement brut en produits agricoles. Par exemple, il est possible qu'il soit avantageux au propriétaire de remplacer, sur de vastes espaces, la culture des céréales par l'élevage des moutons. Mais sur les espaces ainsi utilisés l'homme disparaîtra, et le vide sera fait dans des régions jadis peuplées. Le paysan, qui souvent consomme en nature une partie des produits de sa terre, s'attache au rendement brut; il est attiré par les cultures qui absorbent beaucoup de travail, car le travail pour lui est une denrée à bas prix qu'il dépense sans compter, et ces cultures rendent en produit ce qu'elles ont absorbé en travail; or, ce qui importe à la collectivité, c'est évidemment le total des produits obtenus et propres à alimenter la population, non pas le profit net réalisé par le propriétaire du sol. En Autriche, dans la seconde moitié du XIX[e] siècle, d'énormes réserves de chasse ont été créées dans les régions montagneuses, refoulant le bétail et l'homme [5]. Ainsi

(5) *Bulletin mensuel des institutions économiques et sociales* (publication de l'Institut international d'agriculture), *La nouvelle législation agraire en Autriche*, 1913, n° 5.

tantôt l'intérêt et tantôt l'agrément du grand propriétaire l'incitent à donner à la terre l'usage qui est le moins avantageux pour la communauté.

Toutefois, quelles que soient les raisons d'intervenir pour la constitution ou le maintien de la propriété paysanne, une législation conçue dans cet esprit n'atteindrait pas, d'une façon durable, son objet si la petite exploitation paysanne était, en tant qu'organisation de la production, hors d'état de lutter contre la grande exploitation agricole capitaliste, de même que l'industrie artisane est nettement inférieure à la grande entreprise industrielle. Mais il n'en va pas de même en agriculture qu'en industrie : l'infériorité technique de la petite exploitation paysanne n'est pas telle que la lutte soit impossible, et c'est un fait certain qu'il n'y a pour l'exploitation agricole rien de pareil au mouvement de concentration qui se poursuit dans l'industrie [6]. Les faits économiques n'opposent donc pas un obstacle insurmontable à l'action législative. Bien plus, le latifundium ne peut pas être lui-même considéré comme un fait économique naturel; il est l'œuvre de la loi ou de la force, l'expression de rapports politiques qui tiennent la classe paysanne dans un état de sujétion, souvent le résultat de dépossessions accomplies par la violence ou par la ruse, la récompense du vainqueur. Les mesures législatives en faveur de la petite propriété n'ont donc pour objet, dans la plupart des cas, que de redresser l'arc artificiellement courbé dans le sens de la grande propriété. Une dernière remarque enfin, et importante, c'est que grande propriété ne signifie pas toujours grande exploitation; souvent, pour l'exploitation, la grande propriété est morcelée en domaines de diverses grandeurs, parfois en très petits domaines. Alors même que la grande exploitation serait nettement supérieure à l'exploitation paysanne, dans bien des cas ce n'est pas entre grande exploitation et exploitation paysanne que la lutte est engagée : c'est entre petite exploitation par propriétaire paysan et petite exploitation par fermier ou métayer, ou tout autre type de tenancier; or la supériorité de la première ne fait pas question.

SECTION II

Les idées générales exposées dans la première section de ce chapitre vont nous permettre de saisir exactement la portée des questions agraires qui se posent dans divers pays. Cette revue

(6) Cf. sur ce point, le t. I, liv. II, chap. IV.

sommaire ne peut prétendre à exposer complètement les questions agraires, mais seulement à formuler les principaux types de problèmes et de solutions que l'on rencontre dans cet ordre de questions.

§ 1. — La répartition de la propriété foncière en France.

En France, la propriété du sol est très divisée. Dans le rapport sur l'évaluation des propriétés non bâties fait en exécution de la loi de 1907 [7], le nombre des propriétaires est estimé à 7 millions et demi (7.520.922). Il s'est certainement accru au cours du XIXe siècle; vers 1825 il semble qu'il n'y avait pas plus de 6 millions et demi de propriétaires; vers 1850, environ 7 millions; en 1875, près de 8 millions; en 1890, entre 7 millions et demi et 8 millions [8]; le point culminant aurait été atteint vers 1875, et il y aurait depuis cette date tendance à la diminution. Les chiffres qui viennent d'être donnés englobent toutes les propriété foncières. Pour ce qui est seulement des propriétaires du territoire agricole, le chiffre le plus récent n'est pas très neuf; il remonte à 1882; la statistique agricole de 1882 donne le chiffre de 4.835.246 propriétaires ruraux [9], inférieur au chiffre de 1862 qui était de 5.240.515 propriétaires. Il est probable que le nombre des propriétaires ruraux a encore un peu diminué depuis 1882, mais il reste très élevé [10].

On peut pénétrer plus avant dans la question en cherchant comment est répartie la propriété foncière par catégories de grandeur. Un classement des cotes foncières, fait d'après les contenances auxquelles elles correspondent, donne, en 1884 [11], des résultats que l'on peut condenser de la manière suivante :

(7) Ministère des Finances, *Evaluation des propriétés non bâties prescrite par l'article* 3 *de la loi du* 31 *décembre* 1907 (2 vol., Paris, 1913).

(8) *Nouveau dictionnaire d'économie politique* (1892), v° *Morcellement.* — Cf. de Foville, *Le morcellement* (Paris, 1885).

(9) Statistique agricole de la France de 1882.

(10) La source des renseignements concernant l'état de division de la propriété est l'étude des cotes foncières (la cote est la somme due par le contribuable à l'impôt foncier). Mais, pour des raisons de technique fiscale, le nombre des cotes dépasse de beaucoup le nombre des propriétaires, et l'indication du nombre de ceux-ci n'est que conjecturale. Le nombre des cotes foncières s'est élevé entre 1826 et la période 1880-85; il diminue depuis lors. En 1826, 10.296.693 cotes; en 1885, 14.271.167; en 1900, 13.618.189; en 1913, 13.392.069.

(11) *Le classement des cotes foncières par catégories de contenance en* 1884 (*Bulletin de statistique du ministère des Finances*, 1884, 2e semestre).

	Nombre de cotes p. 100	Superficie p. 100
Propriétés de 0 à 2 hectares	74,09	10,53
Propriétés de 2 à 6 hectares	15,47	15,26
Propriétés de 6 à 50 hectares	9,58	38,94
Propriétés de 50 à 200 hectares	0,74	19,04
Propriétés de plus de 200 hectares.	0,12	16,23
	100,00	100,00

Mais il s'agit là de toute l'étendue imposable du sol et non pas seulement des parties du sol affectées à l'usage agricole. Pour celles-ci nous n'avons qu'une donnée sommaire, fournie par l'enquête agricole de 1882; les cotes « agraires », à cette date, se répartissaient de la façon suivante, en nombre et en contenance imposable :

	Nombre de cotes p. 100	Superficie p. 100
Propriétés de 0 à 10 hectares.............	92,1	35,5
Propriétés de 10 à 40 hectares..............	6,6	25,8
Propriétés de plus de 40 hectares...........	1,3	38,7
	100,0	100,0

Si l'on admet que la propriété à partir de 40 hectares doive être considérée comme grande propriété, celle-ci n'occuperait encore qu'un peu plus du tiers du sol français. Mais ce serait lui assigner une place trop importante, pour diverses raisons. Bien des domaines de plus de 40 hectares sont à ranger plutôt dans ce que nous avons appelé la grande propriété paysanne que dans la grande propriété proprement dite où le propriétaire cesse d'être un travailleur manuel. D'autre part, les données fournies s'appliquent non seulement aux propriétés privées, mais aux propriétés communales; or la grande propriété appartenant à une commune a une tout autre signification économique que la grande propriété aux mains d'un particulier, puisque, directement ou indirectement, elle profite à la collectivité des habitants. Enfin, dans les domaines de plus de 40 hectares figure la plus grande partie des bois, des landes, des terres de parcours, de sorte que la valeur économique de la grande propriété est moins que proportionnelle à la superficie qu'elle occupe.

La France est un pays de petite propriété, et cela est un fait

d'ancienne date. Dès avant la Révolution il y avait chez nous beaucoup de petits propriétaires : environ 4 millions, d'après de Foville; la Révolution n'a pas créé la petite propriété, mais seulement donné une impulsion plus vive à un mouvement depuis longtemps commencé.

La petite propriété est quelque chose de complexe, dont les éléments n'ont pas tous la même valeur économique et sociale; la propriété paysanne autonome est tout autre chose que la propriété parcellaire; elle est le noyau résistant de la classe rurale. Peut-on, dans la petite propriété, fixer la place de la propriété paysanne? M. Souchon [12], en 1899, d'après des éléments fournis par les enquêtes agricoles de 1862, de 1882 et de 1892, a évalué à un peu plus d'un million le nombre des cultivateurs propriétaires vivant de leurs terres, les travaillant eux-mêmes et en tirant des ressources suffisantes, et à environ dix millions d'hectares les terres ainsi cultivées. Cette évaluation est faite en considérant comme propriété paysanne celle dont la contenance est comprise entre 5 et 20 hectares, ce qui laisse en dehors une fraction de la classe paysanne, l'élite de cette classe, les grands paysans qui ont su arrondir leur domaine et tendent, de travailleurs manuels, à devenir entrepreneurs de culture [13].

La propriété paysanne tend-elle à augmenter ou à diminuer? Elle a certainement augmenté depuis le début du XIXe siècle jusqu'en 1880, ainsi qu'il en résulte de la comparaison des données fournies par le mouvement des cotes foncières et par les enquêtes agricoles. Depuis environ 1880, le nombre des propriétaires tend à diminuer, mais ce ne sont pas les rangs des propriétaires paysans qui s'éclaircissent, ce sont ceux des propriétaires parcellaires, de ceux que leur propriété ne fait pas vivre, qui sont principalement des salariés et accessoirement des propriétaires. Il est fort probable, bien que l'on ne puisse pas avoir sur ce point de précisions numériques, que la propriété paysanne a gagné une

(12) Souchon, *La propriété paysanne* (Paris, 1899).

(13) Pour ce qui est de la superficie occupée par la propriété paysanne entendue au sens fixé par M. Souchon, il y a deux remarques à faire : *a*) il y a des propriétés de 5 à 20 hectares, de grandeur paysanne, qui ne sont pas exploitées par le propriétaire; c'est environ 2 millions d'hectares à ajouter à cette catégorie de propriété; *b*) les propriétés de 5 à 20 hectares comprennent relativement très peu de bois et de landes, presque exclusivement des terres labourables, vignes et prés; leur valeur économique est donc plus que proportionnelle à la portion du territoire national qu'elles occupent, celle-ci étant un peu inférieure à un quart.

bonne partie de ce qu'a perdu la propriété parcellaire [14]. La guerre a été pour la propriété paysanne une occasion d'accroissement; le paysan enrichi par les prix élevés des produits agricoles a racheté la terre que le bourgeois appauvri cherchait à vendre; mais aucune précision numérique ne peut être actuellement donnée sur ce mouvement de translation.

La constitution rurale de la France est donc, dans l'ensemble, assez bonne. Si l'on regarde aux modes d'exploitation du sol, on voit que le sol est pour la majeure partie cultivé par les propriétaires mêmes; en 1892, la culture par propriétaire se rencontrait dans 74,6 p. 100 des exploitations, couvrant 52,8 p. 100 de la superficie. Il y a une solide et prospère classe de paysans indépendants; à côté de cette propriété paysanne, des propriétés parcellaires en grand nombre, qui servent d'appui à bien des existences modestes de salariés et qui dans certains cas sont l'embryon de la propriété paysanne, et une grande propriété qui en général n'est pas envahissante ni oppressive, qui souvent joue, avec profit pour la collectivité, son rôle d'éducatrice. Il n'y a pas en France de question agraire née d'une répartition mauvaise de la propriété, comme il y en a dans d'autres pays. Les seules questions qui se posent sont relatives à certains périls qui peuvent menacer cette petite propriété fortement assise chez nous. Nous aurons en outre à mentionner diverses mesures dont l'objet est de favoriser la constitution ou l'agrandissement des petites exploitations.

§ 2. — Les questions agraires en France. Le partage successoral. La dispersion parcellaire et le remembrement. Le bien de famille. Les encouragements à la petite propriété.

1° *Le partage successoral.* — La mort du propriétaire met en péril le domaine rural. La législation successorale française pose en effet comme règle le partage égal et forcé entre les enfants; le père ou la mère ne peut déroger à cette règle, par testament, que dans la mesure de la quotité disponible qui est du tiers des biens s'il y a deux enfants, du quart s'il y en a trois ou un plus grand nombre. Cela rend extrêmement difficile, dans bien des cas impos-

(14) Les enquêtes monographiques publiées en 1909, par le ministère de l'Agriculture, sous le titre *La petite propriété rurale en France*, n'apportent aucune lumière sur la question. Elles donnent l'impression d'un accroissement de la petite propriété, mais ne la définissent pas et ne permettent pas de distinguer entre la propriété paysanne et la propriété parcellaire.

sible, le maintien du domaine rural dans son intégrité; non seulement la transmission intégrale du domaine serait le plus souvent, lorsqu'il n'y a pas d'autres biens en quantité suffisante, incompatible avec la limitation étroite de la quotité disponible, mais chaque héritier a le droit d'exiger sa part en nature des biens meubles et immeubles, et l'on doit faire entrer dans chaque lot, autant que possible, d'égales quantités de chaque espèce de biens. La propriété rurale est donc menacée, à la mort du propriétaire, s'il y a plusieurs héritiers, de désagrégation, lorsque le partage est matériellement possible; ou bien, lorsque le partage offre trop de difficultés, il faut vendre et se partager le prix. C'est la propriété parcellaire qui souffre le moins de cette législation, puisqu'elle est quelque chose d'inorganique; c'est la propriété paysanne, domaine organisé, mais juste à la limite au-dessous de quoi commence l'inorganique, qui en souffre le plus. Une partie importante de la classe paysanne a trouvé, dans la limitation volontaire de la fécondité des ménages, le moyen d'échapper à la désorganisation; pour éviter de partager le domaine, la famille paysanne n'a qu'un enfant. La conservation de la propriété rurale n'est alors assurée qu'au prix de la dépopulation.

Le Play et son école ont mis en lumière les effets destructeurs du régime successoral fondé sur l'égalité [15]. A la famille instable, Le Play, dans de belles pages, oppose la famille-souche, attachée au domaine indivisible, enracinée au sol; l'héritier choisi par le père de famille est associé, du vivant du père, à la gestion du domaine et lors de sa mort le recueille intégralement; il a d'ailleurs, envers ses frères et sœurs, la charge de certaines compensations financières et les obligations morales du chef de famille. Le moyen d'échapper aux périls du partage égal, Le Play le voit dans la liberté testamentaire du père de famille, son droit de désigner un héritier; pratique qui, malgré les règles du régime successoral, trouve encore des appuis dans les coutumes suivies en certains pays de la France.

La question, à vrai dire, dépasse de beaucoup le sujet de la propriété rurale. Une réforme législative serait peu de chose sans une modification profonde de la mentalité et des habitudes. Le partage égal est entré à ce point dans les mœurs que, sauf en quelques régions, peu de pères de famille usent de leurs droits sur la quotité disponible; peut-on croire qu'ils useraient davantage de la pleine liberté testamentaire si elle leur était donnée?

(15) Le Play, *La réforme sociale*, 7e édition, liv. II, III et IV.

2° *La dispersion parcellaire.* — Un domaine rural peut être ou d'un seul tenant, ou formé de pièces de terre séparées. Lorsque les pièces ainsi séparées sont nombreuses, exiguës, éloignées les unes des autres, c'est un état de choses qui a beaucoup et de graves inconvénients.

a) Il y a une moins complète utilisation du sol; par suite de l'enchevêtrement des propriétés; du terrain cultivable est perdu en haies ou fossés séparant les unes des autres les parcelles qui appartiennent à des propriétaires différents, en chemins qui conduisent d'une parcelle à l'autre.

b) L'exploitation est plus difficile et plus coûteuse : accroissement des frais de transport des engrais et récoltes; longs charrois qui fatiguent les hommes et les animaux et entraînent une certaine déperdition de matières; travaux d'amélioration que l'on peut hésiter à entreprendre dans ces conditions et qui, en tout cas, demandent plus de temps et de peine; surveillance malaisée. En outre la dispersion des parcelles est un obstacle quasi insurmontable à l'emploi des machines à moteur mécanique.

c) L'enchevêtrement des propriétés, les enclaves qui en résultent, sont une occasion de querelles entre voisins, développent l'esprit processif, et d'autre part rendent les exploitations dépendantes les unes des autres; par la force des choses, les propriétaires sont conduits à une certaine uniformité dans les cultures, et c'est au détriment de ceux qui sont le plus ouverts aux progrès techniques, le plus disposés à secouer la routine.

De la dispersion parcellaire, c'est la propriété paysanne qui souffre le plus; la toute petite propriété y échappe par son exiguïté même, et la grande propriété a plus de facilité d'y échapper. Une des causes actives de la dispersion parcellaire est d'ailleurs le partage égal et forcé entre les enfants, qui a créé le type cultural appelé par Le Play et son école le village à banlieue morcelée.

On appelle remembrement des propriétés l'opération qui consiste à remplacer, autant que possible, des domaines constitués de parcelles séparées par des domaines formant un ensemble continu; le procédé juridique du remembrement est l'échange. Mais l'expérience démontre qu'en général l'échange volontaire des parcelles entre elles ne donne que des résultats d'une ampleur médiocre, parfois presque nuls; la méfiance et l'inertie, ne fût-ce que d'un très petit nombre de propriétaires, suffisent à empêcher des opérations qui rendraient dans l'ensemble du territoire communal la culture plus productive et plus aisée. En France la législation s'est

bornée longtemps à favoriser par des abaissements de droits fiscaux les échanges ayant pour objet la réunion des parcelles, mais les propriétaires ne pouvaient pas être contraints à l'échange. Dans divers pays le principe a été admis d'un remembrement imposé par la majorité des propriétaires à la minorité; une majorité, formée de façon à tenir compte à la fois du nombre et de l'importance des propriétés, peut décider de l'opération du remembrement sur le territoire communal ou une partie de ce territoire. Il en est ainsi dans divers Etats allemands et en Autriche; des résultats importants ont été obtenus de cette façon. La loi française du 27 novembre 1918 est entrée dans cette voie; elle a confié les opérations de remembrement à des associations syndicales de propriétaires, organisme qui fonctionne déjà pour d'autres objets et qui implique, sous certaines conditions, une contrainte éventuelle à l'égard de la minorité récalcitrante; une loi spéciale (4 mars 1919) a réglé la question pour les régions dévastées par le fait de la guerre [16].

3° *La constitution du bien de famille insaisissable* (loi du 12 juillet 1909). — Le propriétaire foncier, grand ou petit, est responsable sur tous ses biens des engagements qu'il a contractés; sa maison, sa terre, peuvent être saisis par un créancier non payé et vendus en justice. L'idée qui a inspiré la loi du 12 juillet 1909 est d'assurer au petit propriétaire la possession inattaquable de son coin de terre et de son foyer, au moyen de la constitution du bien de famille. Le bien de famille est constitué par déclaration devant notaire, par testament ou par donation; il peut comprendre, soit seulement une maison ou portion de maison, soit une maison et des terres attenantes ou voisines; des mesures de publicité sont prises afin d'avertir les créanciers et de les mettre en situation de faire valoir leurs droits. Le caractère essentiel du bien de famille, c'est qu'une fois constitué il est insaisissable et ne peut être ni hypothéqué, ni vendu à réméré. Le propriétaire conserve d'ailleurs le droit d'aliéner le bien de famille, ou de renoncer à la constitution faite; mais s'il est marié ou s'il a des enfants mineurs, l'aliénation ou la renonciation est subordonnée,

(16) *La question du remembrement en France* (*Bulletin des institutions économiques et sociales*, 1916); Joblin, *Le remembrement de la propriété rurale en France* (thèse Paris, 1917); Girault, *Le morcellement parcellaire en France* (*Rev. d'écon. polit.*, 1920); H. et J. Hitier, *Les problèmes actuels de l'agriculture*, chap. III (Paris, 1923). Sur le remembrement et ses effets en Autriche, on pourra consulter une notice insérée au *Bulletin des institutions économiques et sociales*, 1912.

dans le premier cas, au consentement de la femme, dans le second au consentement du conseil de famille. Mesure de faveur pour la petite propriété, la constitution du bien de famille ne peut porter que sur un bien d'une valeur maximum de 8.000 francs.

La loi du 12 juillet 1909 n'a reçu que des applications insignifiantes; c'est jusqu'à présent un texte sans vie. Les promoteurs du bien de famille s'en promettaient de grands et beaux résultats : le foyer familial soustrait aux vicissitudes économiques, la multiplication des petites propriétés, l'indépendance et la dignité de la vie assurées à une foule de paysans et d'ouvriers. C'était vraiment beaucoup attendre d'une institution dont le principe juridique n'est en somme que de permettre à un homme jouissant de sa pleine capacité juridique de ne pas payer ses dettes et d'échapper aux conséquences pécuniaires de ses actes. Sans doute la diffusion de la propriété et la sécurité du foyer sont des choses très désirables; mais il est plus désirable encore, dans une société où la vie économique a pour fondements l'échange et la convention, de ne pas laisser renier le droit du créancier. Les promoteurs du bien de famille l'ont donné comme une transposition chez nous d'une institution que l'on rencontre dans divers Etats des Etats-Unis de l'Amérique du Nord : le homestead [17]. Mais ni les milieux sociaux ne sont les mêmes, ni les institutions du bien de famille et du *homestead* ne sont exactement comparables malgré certaines analogies, ni enfin une institution n'est nécessairement bonne par cela seul qu'elle vient d'au delà des mers.

4° *Les encouragements à la petite propriété.* — La législation relative à cet objet est assez complexe et vient d'une double source : d'une part, l'extension à l'agriculture des dispositions relatives aux habitations à bon marché; d'autre part, l'organisation du crédit agricole. Les dispositions ayant trait à la petite propriété rurale qui se rattachent à la législation des habitations à bon marché sont comprises dans une série de lois qui s'échelonnent de 1908 à 1922 et, en dernier lieu, dans la loi du 5 décembre 1922. Les dispositions qui proviennent de la législation sur le crédit agricole sont comprises dans une série de lois qui s'échelonnent de 1919 à 1920 et, en dernier lieu, dans la loi du 5 août 1920.

Deux sortes d'opérations sont prévues :

a) Il y a d'une part des prêts destinés soit à l'acquisition de champs ou de jardins, soit à l'acquisition ou à la construction

(17) Sur cette institution, consulter Bureau, *Le homestead* (Paris, 1895).

de maisons individuelles à bon marché. Les jardins ou les champs qu'il s'agit d'acquérir ne peuvent pas avoir une contenance supérieure à un hectare; les prêts sont réservés aux gens de condition modeste et l'acquéreur doit prendre l'engagement de cultiver lui-même ou de faire cultiver par les membres de sa famille. Ces prêts sont consentis par les sociétés de crédit immobilier créées par la loi du 10 avril 1908, au moyen des avances qu'elles reçoivent de l'Etat.

b) Il y a d'autre part des prêts à long terme dont l'objet est de faciliter l'acquisition, l'aménagement, la transformation et la reconstitution des petites exploitations rurales. Remarquons que le texte ne parle pas ici de propriété, mais d'exploitation, terme sensiblement plus large. Ces prêts peuvent être faits, ou comme les précédents par les sociétés de crédit immobilier (loi du 5 déc. 1922), ou par les caisses de crédit agricole (loi du 5 août 1920); celles-ci bénéficient des sommes mises à la disposition de l'Etat par les conventions passées avec la Banque de France. Les conditions du prêt ne sont pas exactement les mêmes dans les deux cas [18].

SECTION III

Dans les pays du même type rural que la France, les réformes agraires ne peuvent tendre qu'à consolider la petite propriété; celle-ci est un organe bien vivant et fortement incorporé à l'économie nationale. La question se pose en termes différents dans les pays où la grande propriété domine ou dominait récemment encore. Là il s'agit d'obtenir une autre distribution de la propriété foncière, de faire passer la terre, dans une mesure plus ou moins large, des mains des grands propriétaires dans celles des cultivateurs. Du moins est-ce là la solution la plus complète de la question agraire et celle qu'on cherche le plus généralement à réaliser. Mais on peut aussi se proposer, sans donner la propriété du sol à ceux qui le cultivent, d'améliorer leur condition par l'institution d'un statut juridique propre à assurer leur sécurité en tant qu'exploitants.

(18) Pour l'état de choses antérieur aux dernières lois sur cette matière, on pourra consulter une importante étude parue en 1915 dans le *Bulletin des institutions économiques et sociales, L'organisation et le fonctionnement des sociétés de crédit immobilier*, et Pagès, *La petite propriété française et les lois du 10 avril 1908 et du 19 mars 1910* (thèse Paris, 1912). Pour l'état de choses actuel : Ledue, *De l'intervention des pouvoirs publics en vue de faciliter l'accession à la petite propriété rurale* (thèse Paris, 1924). Les rapports annuels au Président de la République sur les caisses de crédit agricole et sur les habitations à bon marché fournissent d'utiles renseignements.

Il est impossible de passer en revue toutes les réformes agraires accomplies depuis les dernières années du XIXe siècle. Nous nous bornerons à étudier quelques types de réformes, en nous attachant à la distinction à faire entre les méthodes. Lorsque le législateur se propose de transférer le sol à ceux qui le cultivent, il a à choisir entre la méthode amiable et la méthode d'autorité; la méthode amiable est celle qui facilite, qui encourage la constitution de petites propriétés ou de petites exploitations, mais sans rendre obligatoire le transfert de la terre des mains des grands propriétaires dans celles des petits exploitants; la méthode d'autorité est celle qui opère d'office et par contrainte ce transfert. Avant la guerre, c'était la première qui était la plus employée; les réformes agraires faites depuis la guerre l'ont été d'après la seconde. C'est donc une véritable révolution agraire qui est en train de s'accomplir en divers pays, la transformation d'un prolétariat rural en une classe de paysans indépendants. Il se peut toutefois qu'il y ait quelques déboires; la formation d'une classe de paysans indépendants solidement attachés au sol est une œuvre sociale de longue haleine. Il ne suffit pas que des textes de lois aient distribué la terre aux paysans; il faut que le paysan ait, avec la terre, des capitaux d'exploitation à la mesure de la quantité de terre qu'il possède. Il faut qu'il soit libéré, à un degré suffisant, des routines culturales et qu'il ait assez d'ouverture d'esprit pour n'être pas tout à fait rebelle à l'acceptation des progrès techniques nécessaires. Et puis la petite propriété une fois instituée tend sans cesse à se dissoudre par le morcellement; son maintien est une sorte de création continue. Dans les pays où, comme en France, la petite propriété est déjà plus que séculaire, il y a, à ces divers points de vue, bien des difficultés. Il est raisonnable de penser que ces difficultés seront plus grandes encore dans les pays où la propriété paysanne est d'institution récente.

Nous étudierons la réforme agraire en Angleterre, en Irlande, en Prusse, en Roumanie [19].

(19) Le *Bulletin des institutions économiques et sociales* et la *Revue des institutions économiques et sociales* qui l'a remplacé depuis 1923, contiennent de nombreux et intéressants articles sur la réforme agraire dans divers pays. Les textes des lois se trouvent dans la collection de l'*Annuaire international de législation agricole.*

§ 1. — La question agraire en Angleterre.

En Angleterre, la prédominance de la grande propriété n'a pas eu de mauvais résultats au point de vue de la technique agricole; les *landlords* ont gardé le contact avec la terre, fait de grandes dépenses pour les améliorations foncières, et l'agriculture anglaise se trouve à un très bon rang pour ce qui est des procédés culturaux et du rendement. Mais la rareté des petits propriétaires et des petits exploitants présente des inconvénients d'autre sorte. Concentrée dans les mains d'un petit nombre de personnes, la propriété foncière est exposée à de vives attaques; les doctrines du socialisme agraire n'ont eu nulle part autant d'écho qu'en Angleterre [20]; c'est fortifier socialement la propriété que la disséminer. Puis l'exode rural a pris en Angleterre d'énormes proportions; il n'y a pas de pays où la population rurale tienne aussi peu de place dans l'ensemble de la population : conséquence, sans doute, du grand développement industriel, mais certainement aussi de la disparition quasi complète de la petite propriété. Les ouvriers agricoles ne sont pas retenus à la campagne par l'espoir de devenir propriétaires ou du moins exploitants indépendants; dans l'intérêt même des grands fermiers, il est devenu indispensable de faire quelque chose pour tâcher de retenir la main-d'œuvre qui s'enfuyait. C'est de ces diverses considérations qu'est sortie la législation relative aux *allotments* et aux *small holdings*, dont le début se place en 1887 et qui a été fixée par un *act* de 1908, modifié lui-même par un certain nombre de textes, notamment un *act* de 1919 [21].

Les *allotments* sont de tout petits lots de terre qui ne dépassent pas en règle générale 1 acre d'étendue, qui peuvent cependant aller jusqu'à 5 acres, ce qui fait de 40 ares à 2 hectares; ils sont donnés en location. La fonction économique de l'*allotment* ne peut être que de procurer un complément de ressources aux salariés et aux artisans, que d'attacher au travail des champs l'ouvrier agricole, de lui faciliter l'épargne et de lui permettre plus tard de s'élever à la

(20) Cf. Gide et Rist, *Histoire des doctrines économiques* (5e éd., 1926),

(21) Vivrel, *La législation anglaise en faveur de la petite propriété* (thèse Paris, 1909); Bellom, *La reconstitution de la petite propriété en Angleterre* (*Economiste français*, 1911, 1er semestre); le *Bulletin des institutions économiques et sociales* a publié d'intéressantes notices sur la question, en 1911, 1916, 1917, 1919; *adde* Spencer, *The small holding and allotments act 1908* (Londres 1909). Des rapports officiels sont publiés annuellement sur l'exécution des lois relatives à cette matière par le *Board of Agriculture*.

petite propriété ou à l'exploitation indépendante. C'est aux autorités locales, conseil de district ou conseil de paroisse, qu'incombe le soin de créer des *allotments;* ces autorités locales achètent ou louent des terres, les morcellent et les aménagent, les donnent en location à des personnes du district ou de la paroisse appartenant à la classe des travailleurs.

Les *small holdings* sont des pièces de terre de 1 à 50 acres (40 ares à 20 hectares), pouvant même dépasser cette étendue pourvu que le revenu annuel du sol n'excède pas 50 £ (1.250 fr.). Il s'agit donc ici de lots dont la grandeur est de nature à permettre de créer une exploitation indépendante; mais ce n'est pas toujours le cas, et la plupart des *small holders* ne tirent de leur exploitation qu'un complément de ressources. Lorsqu'a été faite la première loi sur les *small holdings*, en 1892, l'intention du législateur était de créer des petites propriétés; mais, chose curieuse pour nous Français qui vivons dans un pays où la propriété est si désirée, beaucoup de candidats préféraient la tenure en location à la pleine propriété. Aussi l'*act* de 1908 a-t-il prévu la constitution du *small holding* en l'un ou l'autre mode; en fait c'est le mode tenure en location qui prévaut, et la proportion des personnes qui désirent acquérir au lieu de louer est extrêmement faible.

Ce ne sont pas les autorités locales qui ont charge de constituer les *small holdings*, c'est le conseil de comté; il s'agit ici de pourvoir à des besoins qui ne sont pas purement locaux, comme c'est le cas en matière d'*allotment*. Le conseil de comté achète ou loue des terres; il y fait les travaux nécessaires pour les adapter à leur destination. Toute personne peut demander un *small holding*, à titre de propriété ou de location; mais le *small holder* doit cultiver lui-même; en outre, pendant vingt ans, il ne peut pas vendre sa terre, la louer ou sous-louer, la diviser, sans l'autorisation du conseil de comté, ce qui a pour objet d'empêcher qu'il se mêle à la demande de *holding* une pensée de spéculation.

C'est en principe à l'amiable que les autorités locales et les conseils de comté se procurent, par achat ou par location, les terres nécessaires à la constitution de *small holdings* et d'*allotments*. Toutefois le droit de contrainte est prévu; si la résistance ou les prétentions abusives des propriétaires locaux empêchent la constitution des *allotments* et des *small holdings*, le conseil de comté a le droit, sous certaines conditions, d'user de l'expropriation, à son profit et à celui des conseils de district et de paroisse; il peut contraindre les propriétaires soit à vendre, soit à louer les terrains nécessaires. C'est d'ailleurs une mesure qui a une portée surtout

d'intimidation, et qu'il y a rarement besoin d'employer. Le Ministère de l'Agriculture a, de son côté, un droit général de surveillance à l'égard des autorités locales ou de district qui sont chargées d'appliquer la loi, et il peut se substituer à elles si elles ne font pas leur devoir.

Il n'y a pas lieu d'insister sur le mécanisme financier institué par l'*act* de 1908; le principe à retenir est que les prix de location ou d'achat demandés aux bénéficiaires d'*allotments* ou de *small holdings* doivent être calculés de telle façon que les autorités locales et les conseils de comté soient remboursés des dépenses faites.

Les mesures prises par les lois antérieures à celle de 1908 avaient été peu efficaces, surtout en ce qui concerne les *small holdings;* la loi de 1908 a donné une vive impulsion tant à cette institution qu'à celle des *allotments.* Une expérience qui paraissait, au début, intéressante a été de donner des *small holdings* en location à des associations coopératives qui se chargent de faire les aménagements nécessaires et de diviser entre leurs membres des étendues de terre parfois considérables. Cela simplifierait beaucoup le rôle des conseils de comté; mais il ne s'est constitué qu'un petit nombre d'associations de ce genre, et les exploitations qui leur sont confiées paraissent avoir donné, en général, des résultats médiocres.

La grande loi anglaise de 1922 (*Law of property act*), qui a bouleversé le droit foncier anglais et aboli le droit d'aînesse, aura pour effet de modifier la répartition de la propriété; mais ses conséquences ne pourront se faire sentir que lentement (22).

§ 2. — La réforme agraire en Irlande.

En Irlande (23), la question agraire a dominé longtemps la vie économique et politique du pays; tout a été réuni pour lui donner le caractère le plus aigu : la conquête, la confiscation qui a fait passer le sol des mains des occupants vaincus à celles des vainqueurs, les différences de race et de religion, la plus inhumaine

(22) La loi de 1922, qui embrassait l'ensemble de la matière, a été mise au point par une série d'*Amendment acts;* la loi qui comprend les dispositions concernant la dévolution de la succession *ab intestat* est : *The administration of estates act*, 1925; elle est entrée en vigueur le 1er janvier 1926.

(23) Paul Dubois, *L'Irlande contemporaine et la question irlandaise* (Paris, 1907); Béchaux, *La question agraire en Irlande* (thèse Paris, 1905); Meuriot, *Des efforts récents de la législation britannique pour créer en Irlande la propriété paysanne* (Académie des sciences morales et politiques, C. R. des séances et travaux, 1916, 2e semestre).

politique d'oppression pratiquée contre les croyances et les intérêts économiques de la race autochtone. Les grands propriétaires, la plupart anglais ou écossais, qui possédaient le sol de l'Irlande, n'y résidant pas, il s'est interposé entre eux et les tenanciers cultivateurs une classe d'intermédiaires qui ont exploité sans merci la misère paysanne. A défaut d'industrie, il n'y avait de débouché que l'agriculture, une agriculture appauvrie par le manque de capitaux et l'absentéisme des propriétaires.

Dans la seconde moitié du XIXe siècle, la question agraire irlandaise a forcé l'attention de l'Angleterre; la solution a été cherchée dans deux directions : d'une part des mesures ayant pour objet de consolider le droit et d'améliorer la situation des tenanciers, d'autre part des mesures ayant pour objet de constituer la petite propriété et de rendre la terre d'Irlande aux paysans irlandais.

A. *Mesures réglant les rapports des tenanciers et des propriétaires.* — Les exploitants du sol étaient, la plupart, des fermiers sans bail écrit : ou bien des fermiers à l'année, ou bien des fermiers « *at will* » que le propriétaire pouvait congédier du jour au lendemain. La concurrence des paysans pour avoir de la terre, l'absence de tout autre débouché que l'agriculture, faisaient du *landlord* le maître de la situation. L'Etat, par diverses lois qui se placent entre 1870 et 1896, a cherché à relever la condition économique des fermiers par l'institution du système dit des trois F : *fixity of tenure; fair rent; free sale.* En quoi cela consiste-t-il? *Fixity of tenure* et *fair rent* (stabilité de la tenure et fermage équitable) : le fermier a le droit de faire déterminer le taux du fermage, pour une période de quinze ans, par une décision judiciaire de la commission agraire, et il ne peut pas être expulsé tant qu'il paie le fermage ainsi fixé et n'enfreint pas les autres conditions de la tenure, par exemple l'obligation de ne pas dilapider l'exploitation. A l'expiration de la période de quinze ans, une nouvelle détermination du « juste fermage » peut être obtenue pour une nouvelle période de même durée. Le fermier qui accomplit correctement ses obligations a donc un droit perpétuel sur la terre, avec révision tous les quinze ans du chiffre du fermage. *Free sale* (liberté de vente): le fermier a le droit de vendre, non pas la terre puisqu'il n'en est pas propriétaire, mais son droit à l'exploitation de la terre. Quand le fermier cède sa tenure, il doit signifier la cession au *landlord*, et celui-ci ne peut refuser son agrément que pour un « motif raisonnable » qui est apprécié, en cas de difficulté, par la commission agraire : le *landlord* a d'ailleurs un droit de préemption. Par ce système des 3 F, c'est en somme une sorte de copro-

priété qui a été établie entre le *landlord* et le fermier, puisque celui-ci a un droit qui ne peut pas lui être retiré arbitrairement, qui est perpétuel et qu'il peut vendre. D'ailleurs, la détermination du « juste fermage » soulève de grandes difficultés [24].

B. *Mesures relatives à la constitution de la petite propriété.* — C'est l'objet d'une série de lois qui se placent entre 1885 et 1903. Il semble bien que, pour racheter les injustices du passé et trancher définitivement la question agraire, seul un rachat obligatoire des terres aurait été efficace; mais la législation, et il ne faut pas en être surpris, n'a pas été jusque-là; ce qu'elle institue, c'est le rachat amiable avec des facilités et des encouragements donnés par l'Etat.

Les opérations se font, non par tenure individuellement, mais en bloc par domaine (*estate*). Le *landlord* et les tenanciers ayant librement convenu de la vente, l'opération est soumise au contrôle des commissaires des domaines. Si le prix convenu se tient dans les limites d'un maximum et d'un minimum fixés par la loi (système des zones), les commissaires des domaines doivent sanctionner l'opération, pourvu que les terres vendues forment un ensemble répondant à la qualification légale de domaine (*estate*); si le prix convenu n'est pas compris dans la « zone », les commissaires restent libres de sanctionner ou non l'opération. L'avantage que le *landlord* trouve à ce que les commissaires sanctionnent l'opération, c'est que le Trésor lui avance le prix de vente; en outre, il lui alloue une prime, un *bonus* de 12 p. 100. Quant aux tenanciers, ils remboursent le Trésor de ses avances au moyen d'annuités échelonnées sur une longue période.

Les commissaires des domaines peuvent aussi, sous certaines conditions, acheter directement aux *landlords*, lorsque ceux-ci en font la demande, des domaines qu'ils revendront aux tenanciers. Cela s'applique notamment aux domaines « congestionnés », c'est-à-dire formés de terres trop petites ou trop enchevêtrées pour permettre une exploitation normale; les commissaires font sur ces domaines les améliorations nécessaires avant de les revendre.

§ 3. — Les questions agraires en Allemagne.

En Allemagne la répartition des terres est, dans l'ensemble, assez bonne; mais elle n'est pas du tout la même dans toutes

(24) *Bulletin des institutions économiques et sociales*, 1914, n° 1 : *Les dispositions des lois agraires irlandaises concernant le juste prix de fermage.*

les parties du pays. L'Allemagne du Sud et l'Allemagne du Nord, jusqu'à l'Elbe, sont des régions de petite et moyenne propriété; à l'est de l'Elbe, au contraire, la grande propriété prédomine. L'état de la propriété a une répercussion très forte sur la population, et les provinces orientales de la Prusse se sont développées moins que le reste de l'Allemagne. De là est né en Prusse un mouvement de colonisation intérieure tendant à morceler les grands domaines en petites propriétés; les mesures de colonisation intérieure ont leur source dans des lois du 27 juin 1890 et du 7 juillet 1891, en tant qu'elles s'appliquent à l'ensemble de la Prusse; dans les provinces de Prusse occidentale et de Posen une législation spéciale avait été instituée, dont l'objet était de germaniser des régions de population polonaise [25]. Nous ne parlerons que des mesures générales.

Le système institué pour l'ensemble de la Prusse par les lois de 1890 et 1891 a pour base la création de *Rentengüter*. Le *Rentengut* est un bien cédé contre le paiement d'une annuité qui peut être stipulée pour une durée quelconque et par conséquent à titre perpétuel. Ce n'est pas une propriété libre. L'acheteur d'un *Rentengut* est tenu d'exploiter lui-même; il ne peut pas partager, aliéner ou démembrer le bien sans une autorisation administrative; le bien est soumis au régime successoral appelé *Anerbenrecht*. L'*Anerbenrecht* est un régime sous lequel la propriété rurale passe intégralement à un seul héritier, les autres recevant une compensation pécuniaire; il a été introduit depuis 1870 dans diverses régions de la Prusse, mais seulement pour les biens volontairement inscrits par les propriétaires, en vue de son application, sur un registre

(25) La loi du 26 avril 1886 a institué pour les provinces de Prusse occidentale et de Posen une commission de colonisation. La commission devait acheter des terres, les diviser, les aménager et les céder aux colons allemands; les biens ainsi répartis entre les colons l'ont été presque exclusivement sous la forme de *Rentengüter*. L'objet politique de la loi de 1886 n'a pas été atteint, bien que des fonds considérables aient été mis à la disposition de la commission de colonisation, et qu'en 1909 elle ait reçu le droit d'expropriation. Mais l'œuvre économique de la commission a été importante. Elle a créé un grand nombre de petites propriétés : environ 20.000 jusqu'à la fin de 1911. Les propriétés de 5 à 20 hectares forment la proportion la plus forte, 69 p. 100 du nombre total; celles de 10 à 20 hectares, qui sont le type normal de la propriété paysanne autonome, forment 55.6 p. 100 du total. La commission a créé aussi, d'une part, des propriétés de plus de 20 hectares dont l'objet est d'installer dans les régions de colonisation un noyau de paysans plus aisés et plus instruits que les autres, destinés à encadrer la population rurale; d'autre part, des propriétés « ouvrières » pour les artisans des villages et pour les ouvriers agricoles.

spécial; pour les *Rentengüter*, il forme le droit commun des successions *ab intestat*.

L'impulsion donnée à la colonisation intérieure et son efficacité viennent de deux institutions qui sont d'une part les commissions générales, d'autre part les *Rentenbanken*. Les commissions générales ne peuvent pas acheter directement les propriétés à coloniser; elles servent d'intermédiaires entre les acheteurs et les vendeurs et président aux opérations qui ont pour objet de transformer un grand domaine en petites propriétés. Les *Rentenbanken* ont pour fonction de transformer, à l'égard du vendeur, en un paiement en capital le paiement en rente fait par l'acheteur, conversion qui peut avoir lieu jusqu'à concurrence des trois quarts de la valeur des propriétés; elles paient le vendeur en titres portant intérêt et reçoivent des mains de l'acheteur les annuités dues par lui.

Il s'est constitué, en dehors des commissions générales créées par la loi, des sociétés de colonisation qui prennent l'initiative du morcellement des terres et supportent les risques de l'opération; ce sont, ou des sociétés privées à fin lucrative, ou des sociétés d'utilité publique qui ne cherchent pas à réaliser de bénéfices; l'importance et le rôle de celles-ci se sont beaucoup accrus dans les dernières années, et elles limitent la fonction des commissions générales.

Après une période de grande activité, la colonisation intérieure s'était très ralentie vers 1897; il y a eu une forte reprise d'activité depuis 1905. De bons résultats économiques ont été obtenus; le terrain est mieux utilisé par les propriétés paysannes que par les grandes exploitations; mais il reste à faire beaucoup plus qu'il n'a été fait jusqu'ici, et l'œuvre de morcellement du sol ne s'accomplit que bien lentement [26].

Outre les mesures de colonisation intérieure, il faut encore signaler, pour la Prusse, la législation relative à la consolidation de la propriété (lois du 20 août 1906 et du 26 juin 1912). Il s'agit de la protection de la propriété contre l'excès des charges hypothécaires, de l'allégement de ces charges pour le passé et, sous certaines conditions, de leur limitation pour l'avenir [27].

(26) *La colonisation intérieure dans l'Allemagne du Nord* (*Bull. des instit. écon. et soc.*, 1912 et 1913); *L'activité des sociétés allemandes de colonisation intérieure en 1914-1915* (*Ibid.*, 1915); *La législation prussienne concernant les Rentengüter et ses résultats de 1891 à 1914* (*Ibid.*, 1917); R. G. Lévy, *L'Allemagne orientale, la terre sans habitants, les habitants sans terre* (*Economiste français*, 1911, 2e semestre).

(27) *La consolidation de la propriété en Prusse* (*Bull. des instit. écon. et soc.*, 1914 et 1917).

§ 4. — La question agraire en Roumanie.

Les paysans roumains ont été jusqu'en 1864 dans une situation juridique qui ne comportait pour eux ni la pleine et franche propriété du sol, ni même la liberté du travail et de la personne. La loi du 15 août 1864 a accompli une réforme qui, juridiquement, constituait la propriété paysanne et affranchissait les paysans. Mais cette loi n'a résolu que juridiquement, non économiquement, la question agraire. Les lots de terre originairement trop petits, émiettés de plus en plus par les partages successoraux, n'offraient pas une base économique assez large pour assurer l'existence d'une classe indépendante de paysans propriétaires; en outre la règle posée en 1864, que le paysan ne pouvait ni aliéner, ni hypothéquer sa terre, a empêché la sélection nécessaire de s'opérer dans la population rurale. Des ventes de biens de l'Etat faites à diverses reprises, pour accroître la propriété paysanne, n'ont pas atteint le but visé; les biens vendus, ou passaient entre les mains de spéculateurs et finalement allaient accroître la grande propriété, ou s'émiettaient en propriété parcellaire.

La répartition de la propriété foncière en Roumanie était au début du xxe siècle extrêmement vicieuse. D'un côté, une très grande propriété, environ 4,000 grands propriétaires possédant plus de 4 millions d'hectares; de l'autre, une petite propriété parcellaire, plus d'un million de paysans possédant moins de 3 millions d'hectares; peu de vraie propriété paysanne et presque pas de propriété moyenne. Les grands propriétaires étaient pour la plupart absentéistes, vivant de leurs terres mais non pas sur leurs terres, ne remplissant pas les devoirs sociaux attachés à la grande propriété. Entre eux et les paysans s'interposait une classe d'intermédiaires, les fermiers généraux, non point agriculteurs, mais hommes d'affaires et de finance, prenant à bail de vastes étendues de terres, puis les faisant cultiver par des paysans au moyen de contrats agricoles de divers types. Ce sont surtout ces fermiers généraux qui ont soulevé les colères de la population rurale par la dureté de leur exploitation, colères accrues du fait que bon nombre de ces fermiers généraux étaient étrangers de race et de religion. Il s'était formé des trusts de fermiers; en 1905, le trust des frères Fischer tenait une étendue de 267.838 hectares, et le trust Juster une étendue de 30.152 hectares. Quant à la propriété paysanne, non seulement elle était trop exiguë, mais elle souf-

frait de la dispersion parcellaire; la plupart des paysans ne pouvaient pas vivre du produit de leurs terres; ils étaient obligés de louer des terres au grand propriétaire ou au fermier général, soit pour la culture, soit pour y faire pâturer leur bétail, et ils subissaient dans ces contrats des conditions usuraires. La situation économique des paysans roumains paraît avoir empiré depuis la loi de 1864 jusqu'à la crise de 1907.

La Roumanie a subi en 1907 une crise sociale grave, une sorte de jacquerie qu'il a fallu réprimer par la force des armes. Du désir d'éviter le retour de tels troubles et d'améliorer la situation agraire qui en avait été la cause, est sortie une législation qui vise à la fois les rapports entre propriétaires et tenanciers et la constitution de la petite propriété : législation formée par des lois de 1907, 1908 et 1910. Cette législation n'avait donné, en ce qui concerne la constitution de la petite propriété, que des résultats fort incomplets. Après la grande secousse sociale qu'a été la guerre entreprise par la Roumanie en 1916 aux côtés de l'Entente, le gouvernement roumain a voulu faire un nouvel effort, et décisif. La loi du 28 décembre 1918 a posé les principes d'une redistribution de la propriété, par le morcellement forcé des grands domaines et la répartition des terres entre les paysans. Nous exposerons d'abord la législation de 1907-1910, puis celle de 1918.

La législation agraire née de la crise de 1907 a consisté essentiellement dans des mesures relatives aux contrats agricoles et aux pâturages communaux, dans la limitation du droit d'affermage, et dans la création d'une caisse rurale destinée à développer la petite propriété.

1° Les contrats agricoles passés entre les paysans et les propriétaires ou les fermiers généraux avaient donné lieu à de grands abus; l'Etat roumain, par la nouvelle législation, s'est efforcé de protéger les paysans contre ces abus. Pour que le paysan voie clairement le contenu du contrat, la loi exige que s'il prend une terre en location, ce soit pour un prix exclusivement en argent ou exclusivement en produits (dîme), ou tout au moins si le prix est à la fois en argent et en produits, que les proportions respectives soient bien précisées; la stipulation d'un paiement du fermage en travail est interdite. Le contrat de travail passé entre le paysan et le propriétaire ou le fermier général ne peut stipuler qu'un salaire en monnaie. Enfin la législation établit un minimum de salaire pour les travaux agricoles, un maximum de travail et un maximum de fermage; des commissions régionales, où siègent les représentants des propriétaires et des paysans, sont chargées d'établir ces maxima et minima. A ces mesures se joignent diverses dispositions relatives à la forme et à la durée des contrats.

2° Le manque de pâturages était une des circonstances qui mettaient le paysan à la discrétion du grand propriétaire et le contraignaient à subir des conditions léonines. La nouvelle législation agraire oblige les communes à constituer des pâturages communaux en achetant pour cela les terrains nécessaires, au besoin en ayant recours à l'expropriation, et elle fixe le taux des droits de pâturage payables par les paysans à la commune.

3° La limitation du droit d'affermage a été une disposition dirigée contre les trusts de fermiers généraux; il est désormais défendu de prendre en fermage une étendue totale supérieure à 4.000 hectares, à moins qu'il ne s'agisse d'une seule propriété dépassant ce chiffre.

4° La caisse rurale destinée à favoriser le développement de la petite propriété est une institution de caractère semi-public, semi-privé. Elle a reçu des attributions très étendues. Elle est chargée de négocier les conditions et les prix de vente pour les terres cédées par les propriétaires aux paysans; elle est autorisée à acheter elle-même des terres pour les revendre aux paysans; elle dirige, contrôle et exécute les opérations relatives au parcellement des terres; elle fait des prêts aux paysans; elle en fait aux communes pour constituer ou compléter les pâturages communaux; elle a encore pour fonction d'encourager et de surveiller l'amélioration de la culture dans les propriétés vendues par elle ou par son intermédiaire.

Les lots de terre vendus aux paysans directement par la caisse rurale ou par son intermédiaire ne sont pas une propriété libre. Le propriétaire n'a le droit de les donner à ferme que s'il ne peut pas cultiver lui-même, et avec le consentement de la caisse. Ces lots ne peuvent être vendus qu'à un autre paysan et sont indivisibles. Toutes ces mesures tendaient à protéger les paysans contre leur propre imprudence ou inexpérience, et à protéger, même contre eux, la propriété paysanne. La loi ne les a pas considérés comme une classe de gens complètement aptes à se diriger eux-mêmes.

Cette législation agraire de 1907-1910 n'avait pas donné tous les résultats qu'on en attendait. La caisse rurale a plus acheté de terres qu'elle n'en a vendues, et elle n'a réussi à créer que peu de propriétés paysannes. Les pâturages communaux créés par les

communes étaient loin encore d'être suffisants en nombre et en étendue. La réglementation des contrats agricoles a supprimé ou comprimé quelques-uns des abus dont souffrait la population rurale, mais il semble qu'assez souvent les dispositions légales ont été négligées ou tournées; la détermination du minimum de salaire et celle du maximum de fermage soulevaient beaucoup de difficultés.

Lorsqu'en 1917 les deux tiers du sol roumain furent envahis, une réforme agraire radicale fut considérée comme une nécessité politique; elle fut promise aux soldats. La Constitution fut révisée afin de permettre l'expropriation pour cause « d'utilité nationale », et le texte modifié (art. 19) annonçait une loi générale d'expropriation ayant pour objet le développement de la propriété paysanne. La loi n'a été promulguée qu'en 1921 (loi du 17 juillet 1921 pour l'ancien royaume, loi du 30 juillet pour la Transylvanie et la Bucovine), mais la réforme a été commencée dans les diverses parties du royaume par des décrets-lois de 1918 et 1919.

Quel a été l'objet poursuivi? Exproprier 2 millions d'hectares pour donner des terres aux paysans; c'est une redistribution de la propriété. L'expropriation a été faite selon une échelle progressive, la portion prélevée sur chaque propriété étant d'autant plus forte que la propriété était plus grande. Le minimum intangible est de 100 hectares. La loi a fixé d'autre part le maximum de terre que la réforme agraire doit laisser à un propriétaire; cela va de 200 hectares à 500 hectares selon les cas. Les terres affermées sont traitées plus rigoureusement; le maximum est ici de 100 hectares et le minimum intangible disparaît. L'expropriation totale est prévue pour diverses catégories de terres, notamment celles qui appartenaient aux sujets des Etats ennemis et celles des absentéistes. Les maxima avaient été fixés par propriété dans le régime des décrets-lois de 1918 et 1919; la conséquence était qu'un propriétaire possédant différents domaines pouvait garder, au total, beaucoup plus de 500 hectares; le régime définitif (lois de 1921) détermine le maximum par propriétaire et non plus par domaine. L'expropriation ne porte que sur les terres labourables, les prairies et les pâturages. Les autres terrains, vignes, plantations, jardins, parcs, étangs, etc., ne sont pas touchés.

L'expropriation est faite moyennant indemnité; celle-ci est fixée en premier ressort par des commissions mixtes, avec recours possible devant la Cour d'appel. Elle est fixée d'après le revenu net à l'hectare, mais sans pouvoir dépasser la somme résultant de la multiplication du fermage régional par le coefficient 40. C'est

l'Etat qui la paie, non en monnaie, mais en titres de rente à 5 p. 100 d'intérêts et comptés à leur valeur nominale. Le cours en bourse étant très inférieur à la valeur nominale et le leu ayant d'ailleurs subi une forte dépréciation, il en résulte que l'indemnisation du propriétaire est très loin d'être totale. Quant aux bénéficiaires de la réforme, les paysans à qui des lots de terre sont attribués, ils en paient le prix à l'Etat au moment de l'entrée en possession. Mais ce n'est pas l'intégralité du prix qu'ils paient; d'après les décrets-lois de 1918-1919, l'Etat ne récupérait sur les attributaires de lots que les deux tiers du prix; les lois de 1921 ont encore abaissé cette proportion et l'ont fixée à 50 p. 100. Le paiement de ces 50 p. 100 est en principe immédiat; mais la loi admet pour les paysans peu aisés des délais qui peuvent aller jusqu'à vingt années.

Les lots de terre attribués aux paysans sont soumis à certaines règles d'inaliénabilité temporaire et d'indivisibilité. On a voulu ainsi éviter d'une part le gain facile et rapide qui serait fait par la revente du lot attribué, d'autre part pour l'avenir le morcellement et la dispersion excessive des parcelles.

La réforme agraire roumaine est une des plus hardies qui aient été faites; elle a réalisé une grande transformation sociale. De telles mesures ne peuvent pas être jugées définitivement dans les premières années de leur application; il faut laisser au temps le soin d'achever l'œuvre du législateur, de montrer ou les faiblesses ou la solidité de l'œuvre. Il est certain que, depuis la réforme, la productivité des terres a été en général moindre qu'avant. Une classe de vrais paysans propriétaires ne se crée pas en un jour. On peut espérer que, dans quelques années, cette conséquence immédiate de la translation des terres aura disparu ([28]).

(28) Constant Georgesco, *Le régime agraire en Roumanie* (thèse Paris, 1908); Tasca, *La nouvelle réforme agraire en Roumanie et les résultats actuels* (*Bull. des instit. écon. et soc.* 1914); *La caisse rurale en Roumanie* (*Ibid.*, 1912); *Roumanie; la nouvelle réforme agraire* (*Ibid.*, 1920); B. Michel, *La question agraire en Roumanie* (*Réforme sociale*, 1919); Cécrocid, *La loi agraire en Roumanie* (thèse Paris, 1924); Livius Lazar, *La mise en œuvre de la réforme agraire en Roumanic* (thèse Paris, 1924); Braesco et Sescioreanu, *La réforme agraire en Roumanie* (*Bull. de la Soc. de législation comparée roumaine*, 1925). D'autres pays de l'Europe centrale et orientale ont, à la même époque que la Roumanie, entrepris des réformes agraires : Yougoslavie, Tchéco-Slovaquie, Pologne; comme vue d'ensemble sur ces réformes, on pourra consulter l'article de H.-M. Conachu, *La réforme agraire dans l'Europc orientale* (*Rev. intern. des instit. écon. et soc.*, 1923). Sur la réforme agraire en Yougoslavie, on pourra consulter une excellente thèse de la Faculté de droit de Paris : Milan Ivsié, *Les problèmes agraires en Yougoslavie* (1926).

CHAPITRE IV

LA LUTTE CONTRE L'INSECURITE ECONOMIQUE

SECTION I

§ 1. — La sécurité économique et les divers moyens de la procurer aux hommes. L'épargne individuelle et l'assurance.

L'activité économique des hommes est exposée à divers risques : la maladie, l'accident, la vieillesse, qui ont pour suite l'invalidité temporaire ou définitive; le chômage, le manque de travail pour l'homme qui voudrait et pourrait travailler. Or la sécurité, la stabilité de la condition économique, sont d'un grand prix pour les hommes, et la diffusion du bien-être a encore accru le désir qu'ils en ont. Elles ne sont pas seulement d'un grand prix pour les individus, mais pour la société tout entière, et ceux mêmes que leur condition sociale du moment place ou paraît placer au-dessus des préoccupations que connaissent les hommes vivant de leur travail quotidien ont intérêt à ce qu'il y ait dans la cité le plus possible de sécurité économique et de stabilité. La société gagne en vigueur quand ses membres ne sont pas tourmentés par l'angoisse du lendemain inconnu et redouté, quand la paix et la dignité de la famille ne sont pas à la merci d'un accident, d'une maladie, de l'inévitable vieillesse. La lutte efficace contre le risque, c'est un obstacle dressé contre la misère. La misère peut être secourue; dans nos idées juridiques modernes c'est une obligation sociale que de la secourir. Mais prévenir vaut mieux que secourir; cela vaut mieux pour la société qui devrait secourir, comme pour l'individu qui serait secouru.

La famille est l'asile naturel des invalides et des chômeurs. Mais la famille moderne est quelque chose de trop étroit et de trop instable pour offrir un asile sûr. Jeune, le chef de famille frappé par la maladie ou victime d'un accident ne peut compter

sur personne pour prendre soin des siens; et, vieilli, souvent les enfants qu'il a élevés ne lui seront pas d'un grand secours.

L'épargne individuelle ne donne pas non plus, au moins à la majorité des hommes, la sécurité cherchée. La formation en est difficile et lente, et souvent le risque d'invalidité aura été réalisé avant que soit constituée une épargne suffisante pour y parer.

Le mécanisme de l'assurance est une meilleure protection contre les périls qui menacent l'activité économique et le salaire. Nous connaissons les principes de l'assurance et l'extension qu'elle a prise. Elle tient une grande place, la plus grande de beaucoup, dans la lutte pour la sécurité économique. Assurance contre la maladie, contre les accidents du travail, contre l'invalidité et la vieillesse, contre le chômage, il y a là une série d'institutions, les unes déjà fortement développées, les autres seulement esquissées, qu'il est nécessaire de connaître. Ce sont les assurances dites sociales.

L'assurance sociale se distingue de l'assurance ordinaire en deux points : tandis que, dans l'assurance ordinaire, la prime individuelle est aussi exactement que possible proportionnée au risque couru par chacun, dans l'assurance sociale, le rapport est bien moins étroit entre la prime et le risque. Des individus, pour lesquels l'intensité du risque est très différente, sont englobés dans la même assurance et versent la même prime; à côté de la notion proprement dite d'assurance, intervient celle de solidarité sociale. D'autre part, les charges des assurances sociales ne sont presque jamais supportées exclusivement par les assurés eux-mêmes; ceux-ci n'en supportent qu'une partie plus ou moins grande; à côté des assurés, qui sont à la fois cotisants et bénéficiaires, il y a le patron et l'Etat, tantôt l'un ou l'autre seulement, tantôt l'un et l'autre, qui sont cotisants sans être bénéficiaires. Cela encore est une application de l'idée de solidarité sociale.

Est-ce de l'assistance? On l'a dit quelquefois; mais c'est s'attacher à la signification purement formelle et juridique de ce mot que de considérer comme assistance tout ce qui est le fait de compléter ou de suppléer les ressources d'un tiers sans contre-prestation de sa part. On ne peut le faire sans aller bien au delà de ce qui est le contenu traditionnel du mot et de ce qui est le contenu social de la chose. L'assistance, au sens traditionnel du mot, implique l'indigence de l'assisté et évoque l'idée d'un bienfait offert et reçu. Ici, rien de pareil; parmi les bénéficiaires des assurances sociales, il peut y avoir des indigents; mais, con-

sidérés dans leur ensemble, ils ne sont point des indigents; c'est la masse de petits et moyens salariés qui est englobée dans le système des assurances sociales, et dans certains cas, avec les salariés, il y a des travailleurs indépendants et des producteurs autonomes, artisans, petits fermiers, petits patrons, bref la masse des hommes qui fournissent le travail manuel. Employer ici le mot d'assistance, c'est confondre des faits sociaux distincts. Des hommes sont hors d'état de subvenir à leurs besoins; ce sont des indigents; la société les assiste. Mais il paraît conforme au bien commun que les hommes qui travaillent et vivent en travaillant soient englobés dans une organisation dont l'objet est de parer à certains des risques qui menacent leur activité économique; ils ne peuvent pas, par leurs seules ressources, faire face aux dépenses d'une telle organisation; s'ils en sont les bénéficiaires les plus directs, ils n'en sont pas les seuls, puisque l'ordre social tout entier y paraît intéressé. L'Etat contribue donc à la dépense; il y fait contribuer les employeurs. Subvention, contribution, cotisation, c'est là quelque chose qui est très différent de l'assistance proprement dite, et non point seulement dans les termes.

La prévoyance impliquée dans l'épargne, impliquée aussi dans l'assurance en tant que l'assuré en supporte lui-même la charge, peut être facultative ou obligatoire. Dans l'épargne individuelle, elle est facultative; l'homme épargne quand il veut et ce qu'il veut. Dans le mécanisme de l'assurance sociale, la prévoyance est souvent imposée par la loi; par exemple, en France, la loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières contraint l'ouvrier à subir sur son salaire une retenue pour la constitution de sa pension de retraite; le principe de l'obligation tend actuellement à prévaloir dans les assurances sociales. De même que la prévoyance de l'intéressé, la subvention ou contribution des tiers peut être facultative ou obligatoire; en France, dès avant la loi de 1910, il y avait des employeurs qui subventionnaient volontairement les caisses de retraite fondées au profit de leur personnel, et quelques-uns même en faisaient seuls tous les frais; la loi de 1910 a rendu la contribution de l'employeur obligatoire comme la cotisation du salarié.

Trois types d'assurance sociale coexistent en fait : l'assurance facultative, qui peut être subventionnée ou non par des tiers, la subvention étant elle-même facultative; l'assurance facultative pour le bénéficiaire, mais obligatoirement subventionnée, de sorte que l'assuré, sans subir aucun contrainte, est cependant poussé vers l'assurance par le désir de déclencher la subvention; l'assurance obligatoire, soit avec une cotisation fournie par l'assuré seul, soit le plus souvent avec une cotisation fournie, en même temps que par l'assuré, par des tiers qui sont l'employeur et et l'Etat.

Outre l'épargne individuelle et l'assurance, il y a un autre moyen de procurer aux hommes la sécurité économique : c'est que l'Etat prenne entièrement à sa charge la réparation des dommages causés par la maladie, l'accident du travail, l'invalidité, la vieillesse, le chômage. L'Etat est alors le garant universel, et son intervention substituée à toutes les autres rend inutile le mécanisme de l'assurance; il n'y a qu'à inscrire chaque année au budget les crédits nécessaires pour couvrir les dépenses et qu'à instituer des impôts suffisants pour faire face aux crédits. Contre cette solution il y a des raisons d'une très grande force. Au point de vue pécuniaire, la contribution exclusive de l'Etat a de graves inconvénients; elle accroît les charges budgétaires, le poids et, par une suite inévitable, les injustices et les inégalités de l'impôt; ou bien alors, pour ne pas écraser l'Etat, il faut limiter de la façon la plus étroite la garantie du risque, et l'objet qu'on se proposait n'est pas atteint. Il n'y a actuellement, pour les institutions dont l'objet est de parer aux risques de l'existence, de possibilité d'un ample développement que par le recours à la fois aux cotisations du salarié et de l'employeur et à la contribution de l'Etat. Au point de vue moral, c'est pour les salariés une diminution de leur autorité, en tant que classe, que de se présenter, dans ces institutions faites pour eux, uniquement comme des bénéficiaires et non en même temps comme des cotisants; une classe qui a l'ambition d'exercer une influence grandissante sur la gestion nationale se doit à elle-même de prendre sa part de charges dans les institutions établies à son profit.

§ 2. — Liberté ou obligation dans les assurances sociales. La contribution de l'employeur et celle de l'Etat. Les mérites et les vices de l'assurance.

De vifs conflits d'idées s'agitent autour des questions de liberté et d'obligation dans la prévoyance, et des questions relatives à l'intervention de l'employeur et de l'Etat dans les mesures propres à garantir les travailleurs contre les risques de l'existence. C'est un nouvel aspect de la grande controverse, souvent déjà rencontrée, qui se déroule sur la question des droits et des devoirs de l'Etat.

La prévoyance libre et non subventionnée est assurément celle dont la valeur morale est la plus grande. Elle vaut par l'effort continu et pénible que s'impose volontairement le travailleur, par la consistance qu'elle donne en lui au sentiment de la responsabilité personnelle, par la fierté qu'elle lui confère de sauvegarder sa pleine indépendance économique. Mais en fait elle n'apporte qu'une solution manifestement insuffisante du problème. Il n'y a qu'un nombre infime de travailleurs qui, soit par l'épargne individuelle, soit par le mécanisme de l'assurance, parviennent, s'ils ne sont pas contraints ou tout au moins aidés, à organiser leur propre garantie contre les risques. L'insuffisance constatée de l'assurance libre a conduit à poser le principe de l'obligation.

En ce qui concerne les bénéficiaires de l'assurance, l'obligation de s'assurer est une application de cette discipline sociale que la communauté a le droit d'imposer à ses membres; leur cotisation peut être considérée comme un impôt levé sur eux et à leur profit, avec affectation spéciale au service public de la prévoyance. Si l'on dénie à la société le droit de contraindre ses membres à accomplir les actions et à consentir les sacrifices jugés nécessaires au bien commun, c'est le principe même de la vie en société qui est menacé et dénié. Il y a bien d'autres obligations sociales, positives ou négatives : l'obligation scolaire, l'obligation militaire, les obligations sanitaires, telles que dans divers pays la vaccination obligatoire ou les restrictions apportées à la consommation des boissons alcooliques. Vivant en société, nous ne pouvons prétendre n'appartenir qu'à nous-mêmes; notre liberté individuelle est chose infiniment précieuse, mais elle ne peut avoir de vigueur et de durée que dans le cadre des consignes nécessaires à l'existence et à la prospérité du corps social. On a objecté que la prévoyance obligatoire nuirait à la prévoyance libre; l'objection n'a guère de portée pratique, car dans les pays où le système des assurances sociales est le plus développé, l'épargne libre, sous des formes multiples, n'a pas cessé de grandir.

Il importe d'ailleurs de délimiter raisonnablement le domaine de l'assurance obligatoire, soit au point de vue des personnes qui doivent y être englobées, soit au point de vue des cotisations à percevoir et des allocations à verser.

Au point de vue des personnes, il faut exclure les salariés à salaires élevés, qui ont des ressources suffisantes pour pourvoir, sans aide et sans contrainte, sous la forme qui leur convient le mieux, à la garantie des risques; en fait, la plupart des lois d'assurance sociale fixent une limite de revenu au delà de laquelle la loi ne s'applique pas, ou du moins ne s'applique qu'à la portion du salaire comprise en deçà de la limite. Une question délicate est celle des travailleurs indépendants, tels que métayers, petits fermiers, artisans, petits patrons, qui, sans être salariés, se trouvent cependant dans une condition analogue à celle de la classe ouvrière. La solution la plus sage paraît être de n'instituer pour eux que l'assurance facultative, subventionnée par l'Etat.

Au point de vue du taux des cotisations et des allocations, il faut s'attacher à l'idée que l'assurance obligatoire n'a pour objet que de procurer un minimum de garantie, le minimum que nous estimons être un droit, dans l'état présent de notre civilisation morale et matérielle, pour tout homme qui participe au travail de la communauté; mais ce minimum est peu de chose, et au delà s'étend l'immense domaine de la prévoyance libre. Prévoyance libre et prévoyance obligatoire se complètent plutôt qu'elles ne se font concurrence.

Pour ce qui est de l'employeur et de l'Etat, leur participation obligatoire à la garantie des risques a donné lieu à d'intéressantes constructions doctrinales. Sismondi, au début du XIXe siècle, a formulé une théorie selon laquelle le salarié a droit à « la garantie professionnelle »; la garantie professionnelle, c'est l'obligation pour l'employeur d'entretenir à ses frais l'ouvrier pendant les périodes de maladie, de chômage et de vieillesse (1). La doctrine plus récente, mais précocement vieillie, du solidarisme, institue à la charge de la société une dette envers les moins fortunés de ses membres, dette qui comprend, avec d'autres objets, l'assurance contre les risques de l'existence (2). Il n'y a pas ici grand intérêt à discuter ces diverses thèses. En se plaçant sur le terrain des faits, une fois admis que la garantie contre les risques est d'utilité sociale, l'appel à l'employeur et l'appel à l'Etat sont des procédés nécessaires dans la mesure où le bénéficiaire de l'assurance est pratiquement dans l'impossibilité d'en faire seul les frais; la charge de l'assurance, divisée, paraît moins lourde.

L'assurance obligatoire a l'avantage de résoudre le problème des risques de l'existence pour la masse des salariés, même de ceux qui n'ont pas à un degré suffisant le sentiment de la prévoyance ou l'énergie nécessaire pour faire acte de prévoyance.

(1) Sismondi, *Nouveaux principes d'économie politique*, liv. VII, chap. IX.
(2) *Essai d'une philosophie de la solidarité, conférences et discussions* (Ecole des Hautes Etudes sociales, 1901-1902).

Encore n'a-t-elle cet avantage qu'à la condition que l'obligation ne soit pas seulement inscrite dans la loi, mais réalisée dans la pratique. Il n'en est pas toujours ainsi. La loi française de 1910 sur les retraites ouvrières a bien posé le principe de l'obligation, mais l'obligation n'est pas appliquée; on pourrait citer d'autres exemples de ce défaut d'accord entre le droit et la situation de fait.

En supposant que l'obligation ne soit pas seulement dans les textes, mais dans les faits, l'avantage de l'assurance obligatoire est de résoudre avec assez d'ampleur le problème du risque. Mais elle a de grands défauts par ailleurs. Au point de vue moral, elle est évidemment tout à fait sans vertu; la cotisation levée d'office sur le bénéficiaire de l'assurance n'a pas, en ce qui concerne son éducation morale et sociale, plus d'efficacité qu'un impôt quelconque. En outre, elle porte au plus haut degré les vices de tout système d'assurance; il n'y a pas de système d'assurance qui ne soit une occasion, une tentation de dissimulation et de fraude; dans un système d'assurance obligatoire la fraude est d'autant plus à craindre que l'institution englobe, non une élite sélectionnée par un effort volontaire de prévoyance, mais la masse, qui est de moralité médiocre, et que c'est l'Etat qu'on fraude. Enfin l'assurance obligatoire est une lourde machine administrative, avec les défauts habituels des services publics; dans certaines catégories d'assurances, notamment l'assurance vieillesse-invalidité, il y a d'immenses capitaux à manier, et cette gestion financière soulève de sérieux problèmes.

Entre l'assurance libre et l'assurance obligatoire se place le système de l'assurance subventionnée. Il n'y a pas, dans ce système, contrainte à l'égard de l'assuré; c'est librement et volontairement qu'il s'impose le paiement de la prime d'assurance, et ainsi la prévoyance reste pour lui un acte personnel d'initiative; mais ce paiement volontaire est complété d'office par des paiements de l'Etat, ou de l'employeur, ou de l'un et de l'autre. L'assurance subventionnée n'atteint pas une clientèle aussi étendue que l'assurance obligatoire; ceux qu'elle n'atteint pas sont les plus faibles, les plus pauvres, les moins prévoyants, ceux par conséquent pour qui le problème des risques de l'existence est le plus gros de menaces. Elle ne résout pas complètement la question posée, qui est de procurer à la masse des hommes vivant du travail manuel, et non pas seulement à une élite parmi eux, un minimum déterminé de sécurité économique. De l'assurance obligatoire et de l'assurance subventionnée, c'est tantôt un système et tantôt l'autre qui pourra être préféré, selon les circonstances et selon la catégorie d'assurance envisagée. C'est pour l'assurance-vieillesse que l'assurance obligatoire présente le moins d'inconvénients, parce que le fait de la vieillesse est un fait dont la constatation est aisée et pratiquement ne prête pas à la fraude. Pour l'assurance-maladie, pour l'assurance-invalidité, au moins quand il s'agit de l'invalidité temporaire ou partielle, plus encore pour l'assurance-chômage, les risques de fraude sont grands, et le système de l'assurance subventionnée rencontre de bien moindres difficultés que celui de l'assurance obligatoire; la société de secours mutuels subventionnée pour l'assurance-maladie, le syndicat ouvrier subventionné pour l'assurance-chômage, sont en meilleure situation qu'un service public d'assurance obligatoire pour dépister les fraudeurs et n'accorder qu'à bon escient les allocations prévues.

En tant que les ressources de l'assurance proviennent de la contribution de l'employeur ou de celle de l'Etat, tout système d'assurance obligatoire ou subventionnée pose la question de savoir qui paie, en réalité, ces contributions. Le payeur apparent et originaire, c'est l'employeur ou l'Etat. Mais il faut envisager les répercussions possibles. Si nous considérons d'abord la contribution patronale, trois hypothèses nous apparaissent comme réalisables :

a) La contribution vient en diminution du profit; elle reste par conséquent à la charge de l'employeur. A la condition que la diminution du profit ne ralentisse pas l'esprit d'entreprise, c'est le cas le plus favorable. Les entrepreneurs, en tant que classe, perdent ce que gagnent, en tant que classe, les salariés bénéficiaires de l'assurance, et la communauté n'éprouve aucun dommage si, par hypothèse, l'esprit d'entreprise n'est pas affaibli par la restriction du profit.

b) L'employeur rejette la contribution sur le consommateur par l'élévation des prix de vente. C'est alors la communauté qui supporte la charge que, dans l'intention du législateur, l'employeur devait subir, et chaque consommateur est frappé selon sa dépense, comme il le serait par une taxe générale sur les consommations. Les salariés assurés paient, en tant que consommateurs, leur part de la contribution patronale à l'assurance.

c) L'employeur rejette, sinon immédiatement, au moins à la longue, la contribution sur les salariés, en ce sens que la contribution absorbe, en totalité ou en partie, les accroissements éventuels du salaire; cela signifie que les salaires hausseront moins qu'ils n'auraient fait sans la contribution patronale obligatoire. Dans

cette hypothèse l'avantage tiré par le salarié de cette contribution patronale est à la longue purement apparent; il perd comme salarié ce qu'il gagne comme assuré.

De ces trois hypothèses, quelle est celle qui a le plus de chance de se réaliser? Il est impossible de le dire, et même, dans la complexité des causes qui agissent sur les prix, les profits et les salaires, il est difficile de concevoir comment on pourrait le déterminer. Cela dépend des circonstances et du milieu. Il est vraisemblable que, dans la généralité des cas, la répercussion de la contribution patronale se fait à la fois sur les profits, sur les prix de vente et sur les salaires; mais la question de savoir dans quelles proportions la répercussion se fait sur chacun de ces trois éléments est une de ces questions auxquelles il n'y a que des solutions d'espèces.

Quant à la participation pécuniaire de l'Etat aux assurances sociales, elle est payée par l'impôt, c'est-à-dire par la communauté, et la répercussion est celle même de l'impôt (3). Dans la mesure où l'impôt a son incidence définitive sur la masse de la population, les salariés prennent leur part de la charge, et le bénéfice qu'ils trouvent à la participation de l'Etat est, comme celui de la participation patronale, en partie illusoire. Il est réel dans la mesure où l'impôt atteint sans répercussion possible, ce qui est le cas de certains impôts sur le revenu ou sur le capital, la partie la plus aisée de la population.

L'assurance sociale jouit aujourd'hui d'un grand prestige; bien des gens sont portés à croire que l'assurance est le remède souverain aux maux qui naissent de l'insécurité économique. Certes les services rendus aux hommes par les institutions d'assurance sont grands; il ne faut cependant pas exagérer l'efficacité de ce mécanisme.

Comme on l'a déjà dit dans une autre partie de cet ouvrage, l'assurance, dans n'importe laquelle de ses applications, a de graves défauts (4). Contre le risque garanti par l'assurance les intéressés apportent moins de vigilance à se protéger que s'ils devaient en supporter les conséquences pécuniaires; c'est ainsi que l'assurance contre les accidents du travail en a accru le nombre, au moins pour les accidents légers. D'autre part, l'assurance est un terrain merveilleusement propice à la fraude; il est assez tentant

(3) Sur l'incidence de l'impôt, voir même tome, liv. VI, chap. II.
(4) T. I, liv. II, chap. VIII.

et il n'est pas très difficile, quand on est assuré contre la maladie ou contre le chômage, de se donner, chaque année, quelques jours de congé payés, aux frais de l'assurance : dans les sociétés anglaises de secours mutuels on a observé que le taux de la morbidité allait sans cesse en augmentant, alors que le taux de la mortalité diminuait (5). Enfin l'assurance est une organisation compliquée et coûteuse, dont le rendement net n'est pas élevé, qui absorbe en frais de toute sorte une part considérable des recettes qu'elle perçoit. Ces inconvénients, inhérents aux assurances en général, prennent beaucoup de relief dans les assurances sociales, et comme l'assurance sociale a toujours, dans une mesure plus ou moins large et parfois entièrement, le caractère de service public, elle joint les vices du service public à ceux de l'assurance.

Ainsi l'efficacité économique de l'assurance est diminuée par un certain nombre de vices qui lui sont inhérents. Elle est de plus étroitement limitée par la nature même de l'assurance. L'assurance ne fait rien d'autre que d'apporter une compensation pécuniaire à certains maux; elle fournit des pensions de retraite aux vieillards et aux invalides, des secours et indemnités aux malades, aux victimes d'accidents, aux chômeurs; elle ne supprime pas le mal lui-même, elle n'élimine ni la vieillesse, ni l'invalidité, ni la maladie, ni les accidents du travail, ni le chômage. Qu'un malade reçoive les soins médicaux nécessaires, aux frais de l'assurance, et touche, pendant le temps qu'il ne peut pas travailler, une partie de son salaire, cela est évidemment un grand bienfait, mais il vaut mieux lutter contre les causes des maladies et en diminuer le nombre; de même il vaut mieux réduire le nombre des accidents et le volume du chômage que de fournir des allocations aux victimes d'accidents et aux ouvriers sans travail. La maladie, l'accident, le chômage sont de très grands maux, non point seulement par les souffrances individuelles qu'ils impliquent, mais par leurs conséquences pour la famille ouvrière et pour la société dans son ensemble. L'assurance répare pécuniairement une partie du dommage subi par l'individu; elle laisse subsister le mal social, la déperdition de richesse et de force que représentent pour la collectivité la maladie, les accidents et le chômage.

Il ne faut donc pas s'imaginer qu'on a tout fait quand on a mis sur pied des institutions d'assurance, si étendues et si bien agencées qu'on les suppose. L'assurance ne peut donner que ce qui est

(5) Voir les statistiques citées par S. et B. Webb dans *La lutte préventive contre la misère*, chap. VII (traduction française, 1913).

en elle; elle n'est qu'un aspect de la lutte contre l'insécurité économique; elle est la lutte contre certaines conséquences du mal une fois fait, elle n'est pas la lutte préventive qui empêcherait le mal de se faire. Pour lutter préventivement contre la maladie, par exemple, il y a une tâche immense à accomplir; l'hygiène sociale en est encore à ses débuts. Il est d'une importance capitale de bien situer l'assurance dans un ensemble, de ne voir en elle qu'un procédé d'amélioration sociale parmi les autres, et de ne pas lui prêter des vertus qu'elle ne saurait avoir (6).

SECTION II

Dans cette section nous indiquerons quels sont les principes dominants de la législation positive applicable à la garantie du risque accident du travail, du risque maladie, du risque invalidité et vieillesse et du risque chômage (7).

§ 1. — Les accidents du travail. La théorie du risque professionnel.

La législation relative aux accidents du travail est dominée par une théorie juridique admise aujourd'hui dans la plupart des pays : la théorie du risque professionnel. Jusqu'aux vingt dernières années du XIXe siècle les questions de responsabilité soulevées à l'occasion des accidents du travail étaient réglées conformément à la théorie de la faute, qui est celle du droit commun. L'employeur n'était responsable envers le salarié victime d'un accident que de la faute commise par lui-même ou par ses préposés, et c'était à la victime de l'accident à faire en justice la preuve de cette faute : par exemple, le mauvais état d'une machine ayant déterminé une explosion. En fait, dans cet état du droit, la victime de l'accident ne pouvait que rarement obtenir une indemnité; soit parce que la preuve d'une faute commise par l'employeur, alors même que cette faute existe réellement, est difficile à faire, soit parce que, dans la majorité des cas, l'accident est déterminé par un concours de circonstances qui ne permettent de l'imputer à

(6) On trouvera cette idée fortement développée dans l'ouvrage précité de S. et B. Webb.

(7) Ouvrages à consulter : Pic, *Traité élémentaire de législation industrielle. Les lois ouvrières* (5e édition, 1922). Cet ouvrage donne sur les diverses modalités des assurances sociales des indications bibliographiques étendues.

faute à personne en particulier. Le salarié exposé aux risques d'accident dans son travail n'avait de garantie que dans l'assurance librement contractée par lui, mais celle-ci n'était pratiquée que par une infime minorité de salariés (8).

La théorie du risque professionnel a pour objet de mettre en principe à la charge de l'employeur les conséquences pécuniaires de l'accident. L'accident est un risque inhérent à l'exercice de l'activité économique; il incombe à celui qui organise et dirige cette activité, d'abord de prendre les mesures de sécurité propres à diminuer l'intensité du risque, puis de supporter les conséquences de l'accident si malgré les précautions prises le risque s'est réalisé. La responsabilité patronale ne découle pas de la notion de faute; la victime de l'accident n'a donc pas à prouver qu'une faute a été commise; bien plus, l'employeur ne peut pas échapper à sa responsabilité en offrant de prouver qu'il n'a commis aucune faute; il est responsable en tant que chef de l'exploitation, ayant les profits et les charges.

L'employeur peut-il du moins s'exonérer en prouvant que le salarié victime de l'accident a commis lui-même une faute, qu'il a désobéi à des instructions formelles, enfreint les consignes, qu'il n'a pas respecté les règles professionnelles en usage pour l'exécution du travail? La logique voudrait qu'il en fût ainsi. Cependant la solution législative communément admise est que la faute, même lourde, de la victime, ne fait pas disparaître la responsabilité de l'employeur (9). Deux raisons ont été données pour justifier cette solution.

a) La faute, a-t-on dit, ou du moins un certain degré de faute, est quelque chose d'inévitable pour l'ouvrier vivant au milieu des dangers que crée le milieu de travail; elle résulte de l'accoutumance au péril, de la fatigue; elle devient elle-même une sorte de

(8) Une autre théorie avait été proposée, celle de la faute contractuelle : le contrat de travail implique l'obligation, pour l'employeur, de garantir la sécurité du salarié; en cas d'accident, l'employeur est présumé en faute, et il doit faire preuve contre cette présomption. Mais cette théorie avait eu peu d'écho dans la pratique.

(9) Un assez grand nombre de législations ne tiennent pas compte de la faute du salarié, et cela sans distinguer d'après la gravité de la faute (législations du groupe germanique). D'autres (législation anglaise) distinguent entre la faute lourde et la faute légère; dans le premier cas, l'accident n'ouvre pas le droit à indemnité. La législation française s'attache à la notion de faute « inexcusable »; mais celle-ci, commise par la victime, ne fait pas disparaître le droit à indemnité; le juge peut seulement diminuer le taux.

risque inhérent à l'accomplissement du travail. Cette première raison paraît peu solide; elle justifierait l'exclusion de la faute légère, mais pas celle de la faute lourde.

b) Admettre l'employeur à faire la preuve de la faute commise, ce serait ouvrir la porte à de nombreux procès. Il est de l'intérêt de tous que la règle posée soit une règle simple et sans nuance, écartant toute contestation.

Le corollaire de la responsabilité attachée à la notion du risque professionnel, c'est la tarification légale et forfaitaire de l'indemnité. Quand la responsabilité est fondée sur l'idée de faute, il appartient au juge d'apprécier à la fois l'existence et le degré de la faute et le montant de la réparation; ce sont des décisions d'espèce. Il n'y a pas de décisions d'espèce dans la théorie du risque professionnel. La loi détermine le taux des indemnités dues dans les divers cas possibles : incapacité de travail temporaire ou permanente, totale ou partielle, mort de la victime. Les indemnités consistent dans le paiement des frais du traitement médical et dans le paiement d'allocations calculées en fonction du salaire; en cas de mort, une somme est due pour frais funéraires et des allocations sont versées à certains ayants droit de la victime, la femme, les enfants, dans certains cas les ascendants. Les allocations, sauf celles relatives aux frais du traitement médical et aux frais funéraires, sont le plus souvent payées sous forme de rente; quelques législations cependant, dans le cas d'accident ayant entraîné la mort ou une incapacité de travail permanente, allouent un capital, et, dans les législations qui posent en principe le paiement en rente, il y a cependant des cas où c'est un capital qui peut ou doit être alloué.

L'assurance contre les risques d'accident trouve une base ferme dans cette tarification légale forfaitaire qui est le corollaire de l'idée du risque professionnel. Mais ce n'est pas au salarié que l'assurance incombe, c'est à l'employeur, puisque la conception juridique actuellement admise met à sa charge les conséquences de l'accident.

Dans un grand nombre de législations a été institué le principe de l'assurance obligatoire. Le pays type à ce point de vue est l'Allemagne, où l'assurance-accident fait partie d'un système institué par diverses lois qui s'échelonnent de 1883 à 1889, remanié à diverses reprises et aujourd'hui codifié (Reichsversicherungsordnung de 1911), qui comprend l'assurance-accident, l'assurance-maladie et l'assurance-invalidité et vieillesse. L'assurance-accident est établie sur la base de la mutualité corporative, tous les patrons

étant groupés obligatoirement en corporations professionnelles sous le contrôle de l'Etat.

En France, le texte fondamental en cette matière est la loi du 9 avril 1898, amendée par un grand nombre d'autres. La loi de 1898 ne pose pas le principe de l'assurance obligatoire; mais l'assurance est très largement pratiquée. Pour parer à l'insolvabilité éventuelle de l'employeur, débiteur des indemnités, la loi a institué un fonds de garantie, alimenté par des taxes perçues sur l'ensemble des assujettis, et qui est chargé de payer à la place des débiteurs défaillants. C'est un système peu satisfaisant, puisqu'il aboutit à rejeter sur l'ensemble des assujettis les charges incombant aux imprudents qui ne se sont pas assurés.

§ 2. — Le risque maladie.

Le risque maladie est un des objets essentiels de la mutualité libre. Les sociétés de secours mutuels sont en tous pays une institution ancienne, qui a ses racines dans le sentiment de l'entr'aide; les secours de maladie et le paiement des frais funéraires sont traditionnellement leur principale affaire. Dans un assez grand nombre de pays, l'assurance-maladie est faite par la mutualité seulement; il n'y a pas d'organisation publique de l'assurance. C'est le cas de la France. D'ailleurs les sociétés de secours mutuels font en général l'objet d'une réglementation spéciale, avec un statut de faveur, et dans plusieurs pays elles sont subventionnées par l'Etat; pour la France la loi organique est celle du 1er avril 1898 (10).

D'autres pays, dont le nombre s'est beaucoup accru depuis le début du xxe siècle, ont institué l'assurance publique obligatoire contre la maladie. Le pays qui l'a instituée le premier est l'Allemagne (loi du 13 juin 1883). Le système allemand d'assurances sociales est une trilogie : assurance-accidents; assurance-maladie; assurance-invalidité et vieillesse. Il a exercé une grande influence sur le développement législatif dans le monde entier.

(10) La mutualité française, non seulement reçoit de larges subventions de l'Etat, mais a de nombreux membres honoraires, qui font des dons ou paient des cotisations sans avoir recours aux services de la société; elle a, dans une assez grande mesure, le caractère d'une institution de patronage social. Le projet de loi déposé, en 1921 à la Chambre, en même temps qu'il modifie profondément l'assurance-vieillesse et invalidité, institue l'assurance-maladie. Voté par la Chambre, en 1921, ce projet a été transmis au Sénat, et a fait l'objet d'un rapport en 1925 (doc. parl. n° 435); mais la question n'est pas encore venue en discussion. Le rapport sénatorial propose d'instituer l'assurance-chômage, que le projet originaire ne prévoyait pas.

En général, les ressources de l'assurance-maladie obligatoire ne proviennent que des cotisations ouvrières et patronales; l'Etat n'y contribue pas. Il en est ainsi notamment en Allemagne dont la législation a servi de modèle à un certain nombre d'autres pays. La législation allemande impose aux employeurs et aux salariés des cotisations égales et leur confère une représentation égale dans les comités chargés de la gestion des caisses d'assurance. Dans quelques pays, en Angleterre notamment, l'Etat contribue à l'assurance-maladie. Toutes les législations d'assurance obligatoire ont adopté le système du précompte pour le versement des cotisations ouvrières, c'est-à-dire que l'employeur, lors de chaque paye, retient la cotisation sur le salaire; c'est d'ailleurs une règle très générale, en toute espèce d'assurances sociales, pour le recouvrement des cotisations ouvrières.

Les allocations fournies par les caisses d'assurances sont de quatre sortes :

a) Les soins médicaux : traitement, médicaments, éventuellement traitement dans un hôpital ou sanatorium.

b) Une indemnité forfaitaire pendant le temps de la maladie, mais avec une limite de durée.

c) En cas de décès de l'assuré, les frais funéraires, qui consistent généralement en une somme forfaitaire.

d) La femme assurée a droit, en cas d'accouchement, à une allocation égale à celle payée en cas de maladie et aux soins médicaux et médicaments.

La différence que les législations modernes font entre le risque accident du travail, mis entièrement à la charge de l'employeur, et le risque maladie qui, ou bien est laissé à la mutualité, ou bien, s'il fait l'objet d'une institution publique, est mis pour partie à la charge du salarié, pour partie à celle de l'employeur, donne un grand intérêt pratique à la question des maladies professionnelles. Il y a des professions qui, à la longue, entraînent un empoisonnement de l'organisme, ou des déformations ou atrophies musculaires; par exemple, le saturnisme, empoisonnement par le plomb, l'hydrargyrisme, dû à l'absorption des vapeurs mercurielles, l'otite scléreuse des forgerons. La logique abstraite conduirait à assimiler les maladies professionnelles à l'accident du travail; puisque l'un et l'autre sont la conséquence de l'activité professionnelle, il semble qu'il n'y ait pas de raison de les traiter, en droit, différemment. Mais il y a, en fait, une grande différence entre les deux cas. L'accident du travail est un fait dont la constatation est en général facile; le lien entre le travail et l'accident est, dans la plupart des

cas, assez apparent. Il en est autrement de la maladie; il n'est pas aisé de dire où est la limite entre la maladie professionnelle et celle qui ne l'est pas, ni dans quelle mesure les conséquences de la maladie professionnelle subissent l'influence de l'état général et du tempérament du malade. Le principe du risque professionnel, appliqué à la maladie, n'a pu jusqu'ici s'introduire que sous la forme de règle applicable à des maladies nommément déterminées; la loi française du 25 octobre 1919 procède ainsi, en déclarant maladies professionnelles celles qui sont mentionnées aux tableaux annexés au texte de la loi.

§. 3. — Le risque invalidité et le risque vieillesse.

Le risque invalidité et le risque vieillesse sont en général, dans les systèmes d'assurances, rapprochés l'un de l'autre. L'invalidité dont il est ici question, c'est l'invalidité permanente ou présentant un certain caractère de durée, par opposition à l'invalidité passagère qui résulte de l'état de maladie; comme fait durable, elle prend le plus souvent place, dans les systèmes d'assurances, à côté de la vieillesse. Cependant, dans la législation anglaise, l'assurance-invalidité fait corps avec l'assurance-maladie.

L'assurance-invalidité offre bien plus de difficultés pratiques que l'assurance vieillesse. La vieillesse est un fait aisé à déterminer et à reconnaître, qui exclut tout arbitraire dans le paiement des allocations. Il n'en est pas de même de l'invalidité. Seule l'invalidité absolue et permanente à la fois est de détermination aisée. Il y a déjà quelques difficultés possibles dans un système d'assurances englobant l'invalidité absolue et temporaire; la détermination du moment où cesse l'invalidité prête à contestation. Les difficultés sont considérables dans un système qui garantit jusqu'au risque d'invalidité partielle, ce qui est le cas du système allemand; l'admission de l'invalidité partielle ouvre la porte à des fraudes, à des complaisances administratives, à des pratiques arbitraires; elle n'est possible qu'avec des services techniques soumis aux plus strictes méthodes et soustraits aux influences politiques.

Dans la garantie du risque vieillesse, et, bien qu'à un moindre degré, dans celle du risque invalidité, l'assistance tient à côté de l'assurance une large place. La situation de l'homme qui ne peut plus gagner sa vie émeut la conscience, et la conception juridique de l'obligation d'assistance envers les vieillards et les invalides indigents inspire un certain nombre de lois. En France, la loi du 14 juillet 1905 reconnaît un droit à l'assistance au profit de tout

Français privé de ressources, qui est âgé de plus de soixante-dix ans, ou atteint d'une infirmité ou maladie incurable qui le met dans l'impossibilité de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence; en principe, l'assistance est donnée à domicile sous la forme d'une allocation mensuelle. En Angleterre aussi, la loi du 1er août 1908 attribue des pensions aux vieillards âgés de soixante-dix ans, et dont les ressources ne dépassent pas un minimum déterminé. Les mêmes principes sont appliqués dans d'autres pays. Toutes ces lois ont le même caractère : elles posent comme condition l'insuffisance des ressources, c'est-à-dire l'indigence, et elles n'exigent pour la constitution de la pension aucune contribution du bénéficiaire : c'est de l'assistance pure et simple.

Quant aux pensions d'invalidité et de vieillesse fondées sur l'assurance, nous trouvons dans la législation en vigueur les deux types de l'assurance facultative subventionnée et de l'assurance obligatoire.

L'assurance facultative subventionnée coexiste en France avec l'assurance obligatoire; les sociétés de secours mutuels, en même temps que des secours de maladie, s'occupent de constituer à leurs adhérents des retraites de vieillesse, et elles reçoivent pour cet objet des subsides de l'Etat; mais depuis l'institution en 1910 d'un système général d'assurance obligatoire, l'assurance facultative subventionnée est en France au second plan.

L'assurance obligatoire a été inaugurée par l'Allemagne en 1889. Le système allemand est orienté vers l'assurance-invalidité. A n'importe quel âge, la rente d'invalidité est due, pourvu qu'un certain nombre de versements aient été effectués; l'incapacité de travail n'ouvre le droit à la rente que si elle est permanente, mais il n'est pas nécessaire qu'elle soit absolue; il suffit qu'il y ait réduction de la capacité de travail à moins d'un tiers, dans certains cas à moins de la moitié de la capacité normale. La pension de vieillesse est due à l'âge de soixante-cinq ans. Dans le système d'assurance sont englobés tous les ouvriers et apprentis de l'agriculture et de l'industrie, les domestiques, les gens de mer, sans limitation de salaire; les employés de commerce et diverses autres catégories de salariés n'y sont englobés que si leur salaire ou traitement ne dépasse pas un maximum déterminé. Il y a enfin des personnes qui peuvent participer à l'assurance sans y être obligées (salariés au delà d'un maximum de salaire ou traitement, chefs d'entreprises, dans certaines conditions). Les ressources de l'assurance obligatoire sont fournies par une triple contribution : cotisation retenue sur le salaire de l'assuré, cotisation égale payée

par l'employeur, subvention de l'Etat servant à accroître le montant de la pension une fois liquidée. Sur le système de la pension viagère d'invalidité ou de vieillesse a été greffée une assurance au décès, au profit de l'époux survivant et des enfants.

En France, la loi du 5 avril 1910 (loi sur les retraites ouvrières et paysannes) institue surtout l'assurance-vieillesse, et dans une faible mesure seulement l'assurance-invalidité; son orientation est à cet égard très différente de celle des lois allemandes. L'assuré, sous la condition d'un certain nombre de versements, a droit à une pension de retraite à l'âge de soixante ans; quant à l'invalidité survenant avant cet âge, elle n'ouvre le droit à pension que si elle est permanente et absolue; l'incapacité partielle de travail est exclue du système, ce qui est une différence fondamentale avec le système allemand. Il y a, à côté de l'assurance vieillesse et invalidité, une assurance au décès, au profit de la veuve et des orphelins. L'assurance obligatoire englobe tous les salariés dont le salaire n'excède pas 10.000 francs par an : salariés de l'agriculture, de l'industrie, du commerce, des professions libérales (par exemple, les clercs d'officiers ministériels), domestiques. Pour les ressources, c'est le principe de la triple contribution : retenue sur le salaire ou traitement de l'assuré, versement égal de l'employeur, allocation de l'Etat s'ajoutant à la pension constituée par les versements du salarié et de l'employeur. Diverses catégories de personnes ont le droit, sans y être obligées, de participer à l'assurance : salariés entre 10.000 et 12.000 francs, fermiers, métayers, artisans et petits patrons, sous certaines conditions; l'Etat intervient pour majorer les versements des assurés facultatifs [11].

En Angleterre, il y a une assurance-invalidité, liée à l'assurance-maladie (loi de 1911). Tout salarié dont le salaire annuel ne dépasse pas un montant déterminé par la loi est assujetti à cette double assurance; il y a versements de l'assuré, de l'employeur et de l'Etat, moyennant quoi l'assuré a droit à des allocations en cas de maladie et en cas d'invalidité absolue; l'invalidité doit être

(11) Il y a en France coexistence, en ce qui concerne le risque vieillesse, de trois sortes d'institutions : il y a l'assurance obligatoire (loi du 5 avril 1910 et lois spéciales pour diverses catégories de salariés : cheminots, mineurs, inscrits maritimes); il y a l'assurance facultative subventionnée (sociétés de secours mutuels, caisse nationale des retraites pour la vieillesse); il y a l'assistance (loi du 14 juillet 1905). Le système de retraites de vieillesse, institué par la loi du 5 avril 1910, est, comme système général, un des plus avantageux qu'il y ait dans toutes les législations actuelles. En France, pays de faible natalité, l'opinion et les pouvoirs publics s'occupent peu de l'enfant, mais beaucoup du vieillard.

absolue, mais il n'est pas nécessaire qu'elle soit permanente. Quant aux pensions de vieillesse, elles se rattachent, comme on l'a dit plus haut, au principe d'assistance (loi de 1908).

§ 4. — Le risque chômage.

Le chômage, d'une façon générale, est l'absence de travail, mais la notion n'en est pas aussi simple qu'il paraît tout d'abord. Le seul chômage qui constitue un risque est le chômage involontaire, et cela exclut de nos recherches le chômage des salariés en grève [12].

Même parmi les cas de chômage involontaire, il faut encore exclure ceux qui sont déterminés par la maladie ou l'invalidité; c'est du chômage, mais d'une espèce distincte de celle que nous avons à étudier ici. Le chômage à considérer est donc le manque de travail pour l'homme qui a le désir et la capacité de travailler. Il n'entre d'ailleurs dans le cadre des questions sociales pratiquement discutées que lorsqu'il affecte des hommes qui vivent d'un travail salarié. Un entrepreneur peut être en chômage, par suite de diverses circonstances, mais on ne s'occupera que du chômage de son personnel. Il n'y a cependant pas de bonne raison de ne pas prendre en considération, à titre de question sociale, le chômage des artisans autonomes ou petits patrons, dont beaucoup ont une condition économique qui ne diffère pas sensiblement de celle des salariés.

Les données statistiques relatives au chômage sont encore très imparfaites. Il y en a qui sont fournies par les syndicats ouvriers; mais les syndicats ne représentent pas, tant s'en faut, tous les salariés, et notamment ils ne comprennent que peu de femmes et peu de travailleurs à domicile; en outre, tous les syndicats ne fournissent pas les données statistiques qui leur sont demandées par les pouvoirs publics; enfin il se peut qu'ils ne fassent pas la discrimination nécessaire des diverses sortes de chômage, et qu'ils comprennent, par exemple, les grévistes parmi les chômeurs involontaires. Une autre source de renseignements sur le chômage, ce sont certains recensements de la population, généraux ou professionnels : ceux, par exemple, qui ont été faits en France et en Allemagne. La sûreté des données ainsi obtenues, par les répon-

(12) Il y aurait encore lieu, dans le cas de grève, de faire des distinctions. La grève, fait volontaire, peut avoir pour conséquence le chômage involontaire de diverses catégories de salariés.

ses aux questions du recensement, n'est pas non plus bien grande; tel se donne comme chômeur, qui est en réalité malade ou invalide, incapable de travailler. D'ailleurs, les recensements sont des coups de sonde jetés à un jour donné; or le chômage est chose variable, son intensité n'est pas constante au cours de l'année, ni d'une année à l'autre. Une troisième source de renseignements est fournie par quelques enquêtes spécialement faites sur la question du chômage; elles sont peu nombreuses et ne s'appliquent en général qu'à un territoire peu étendu (commune ou groupe de communes). Les renseignements sur le chômage fournis par ces diverses sources ne sont pas obtenus par des méthodes identiques, ce qui en rend la confrontation malaisée.

Aussi est-il très difficile de préciser, par un chiffre moyen, l'importance du chômage. Le taux de chômage calculé pour l'ensemble de la population ouvrière à un moment donné ne descend qu'exceptionnellement au-dessous de 1 p. 100 et ne s'élève qu'exceptionnellement au-dessus de 10 p. 100. Les auteurs qui ont voulu essayer de déterminer un chiffre moyen donnent des chiffres compris entre 2 à 3 p. 100 et 5 à 6 p. 100. Il y a une forte marge d'incertitude.

Deux faits ressortent des statistiques, si imparfaites encore qu'elles soient : le chômage varie selon le point où l'on se trouve du cycle prospérité-dépression; il varie selon la profession.

Nous avons précédemment étudié le mouvement rythmique assez régulier qui tantôt accélère la production et tantôt la ralentit [13]. De ce mouvement tous les phénomènes économiques ressentent l'influence : les prix, les salaires, le volume des échanges...; le volume du travail la ressent aussi. Le chômage est moindre dans la phase de prospérité, plus grand dans la phase de dépression. Dans la première, les entreprises prennent tout le personnel qui se présente sur le marché du travail; elles s'accommodent, par nécessité, même des travailleurs médiocres et peu capables; dans la seconde, une partie du personnel est en surplus et on l'élimine. Les variations que le rythme cyclique entraîne dans le volume du travail ne sont pas d'ailleurs intégralement traduites par les variations dans le nombre des personnes occupées; le volume du travail varie plus que le nombre des chômeurs. En effet, dans la prospérité, les entreprises fonctionnent à plein, travaillant tous les jours ouvrables et chaque jour autant d'heures qu'il est pos-

(13) T. I., liv. III, chap. VI.

sible; dans la dépression, il y a des entreprises qui travaillent à moitié temps, soit un jour sur deux, soit quatre heures sur huit, et cela encore pour le salarié est du chômage.

Le chômage varie selon les professions; chaque profession a son coefficient de chômage, et il est possible, en considérant de larges groupes professionnels, d'établir une échelle des risques de chômage; d'un groupe professionnel à un autre, le taux moyen de chômage diffère, et dans une proportion telle que, par exemple, dans une répartition des professions en cinq groupes, le taux va de moins de 1 p. 100 dans le premier à plus de 5 p. 100 dans le cinquième (14). Cette échelle des risques de chômage selon la profession offre une certaine constance d'un pays à un autre, au moins s'il s'agit de pays où les milieux économiques ne sont pas essentiellement différents l'un de l'autre; en France, par exemple, et en Allemagne, la comparaison des données fournies sur ce point par les recensements de la population fait ressortir plus d'analogies que de différences. Les variations que le chômage subit dans le temps, par l'effet du rythme cyclique ou d'autres circonstances, n'effacent pas non plus cette graduation des coefficients professionnels de chômage; on la retrouve assez sensiblement égale à elle-même à des dates et dans des conjonctures économiques différentes. Chaque profession ou groupe professionnel forme donc un marché de travail distinct, où les causes qui déterminent le chômage agissent d'une façon particulière.

Il y a des industries où la nature même du travail implique l'irrégularité de l'emploi; ce sont les industries saisonnières, qui n'ont d'activité que pendant une période de l'année, ou tout au moins de grandes variations d'activité selon les périodes de l'année. Telle est, par exemple, l'industrie de la confection des vêtements sur mesure, qui travaille surtout aux changements de saison; telles encore les industries diverses du bâtiment que la mauvaise saison entrave; l'industrie de la batellerie fluviale qu'arrêtent soit la gelée des cours d'eau, soit les inondations, soit la sécheresse; telles aussi les fabriques de sucre qui sont en activité seulement dans les quelques semaines qui suivent la récolte des betteraves. Il y a d'autres professions où le sous-emploi est

(14) L'écart entre les taux grandit naturellement à mesure que l'on considère des groupes professionnels plus étroits. On arrive à trouver des taux qui s'échelonnent de moins de 1/1.000 à plus de 10/100, dans un groupement fait sur des données recueillies en France, et qui comprend cent soixante-cinq groupes professionnels.

chronique, où il y a d'une façon permanente plus de main-d'œuvre qui s'offre que de travail à accomplir; les grands docks anglais ont été longtemps un cas typique de cette situation (15).

Le chômage est un terrible fléau pour le salarié et sa famille. Il supprime pour un temps les moyens d'existence du salarié, le force à vivre sur son épargne antérieure s'il en a réalisé de suffisante, ou sinon le jette à la mendicité. Ce qui est pire, c'est que le chômage répété use les forces physiques et morales du travailleur; l'instrument de travail qu'est l'homme n'est maintenu en bon état que par un fonctionnement régulier. L'ouvrier en chômage perd sa règle de vie, glisse à des habitudes de flânerie qui le démoralisent et l'exposent à toutes les tentations. Mais il y a quelque chose de plus grave encore que les souffrances individuelles causées par le chômage; c'est ses conséquences sociales. Par le sentiment d'insécurité qu'il introduit dans l'existence ouvrière, le risque de chômage est un ferment de dissolution sociale. Pour la communauté, le chômage représente un mauvais emploi et une déperdition de ses forces; l'ouvrier en chômage, c'est une force de travail inutilisée, et non seulement une force humaine, mais les forces mécaniques que l'homme mettrait en mouvement; il y a du capital qui chôme en même temps que des hommes.

Dans ce phénomène encore mal étudié du chômage, il semble bien qu'il y ait une part d'inévitable. Les modifications incessantes qui surviennent dans le milieu économique créent du chômage : industries qui se déplacent, changements dans la technique de la production et dans les besoins. Si la main-d'œuvre était une sorte de matière neutre pouvant s'adapter à toutes les situations, et si elle avait une mobilité parfaite, les modifications du milieu économique ne créeraient pas de chômage, parce que le travailleur dont l'emploi disparaîtrait occuperait au même instant l'emploi nouveau. Mais le travailleur est un homme, plus ou moins spécialisé soit par l'éducation technique, soit par les habitudes professionnelles, qui a une famille, un foyer, un domicile, une patrie, qui ne se déplace et ne s'adapte que lentement et avec peine. Il y a toujours, au même moment, des industries où l'offre de travail est en excès et d'autres où elle est déficitaire; ce n'est

(15) Consulter sur ce point J. Malègue, *Une forme spéciale de chômage. Le travail casuel dans les ports anglais* (Thèse Paris, 1913). Des mesures récentes relatives à l'embauchage des travailleurs paraissent avoir atténué le mal.

que dans une société économique parvenue à l'état stationnaire que l'équilibre serait établi. Un autre fait qui implique dans le chômage une part d'inévitable, c'est que parmi les chômeurs il y a un résidu d'hommes qui ne sont pas capables d'occuper un emploi régulier; des demi-bons, des demi-malades, des faibles de corps et d'esprit, des paresseux, des gens à qui toute discipline pèse, travailleurs de rebut qui ne travaillent que par occasion, qui sont renvoyés d'un atelier quelques jours après y être entrés, que l'on prend seulement dans les moments où l'on prend tout parce qu'il y a plus de travail que la main-d'œuvre de bonne qualité n'en peut accomplir. Cette part de chômage n'est d'ailleurs inévitable que dans la mesure où le résidu humain inemployable serait un fait nécessaire, mais il est certain que toute amélioration durable du milieu économique où vit la population ouvrière diminue le nombre des incapables et des demi-capables.

On peut chercher les moyens d'empêcher le chômage; on peut aussi, lorsqu'il se produit, chercher à remédier à ses conséquences.

Pour ce qui est d'abord des moyens préventifs, tout ce qui tend à atténuer l'amplitude du rythme oscillatoire prospérité-dépression donne plus de régularité au mouvement économique et diminue le chômage en tant qu'il est la suite des crises. Il y a des éléments de l'économie moderne qui agissent en ce sens, mais ce sont des faits sur lesquels la volonté humaine a peu de prise. Voici, par contre, quelque chose qui dépend de l'action gouvernementale et qui n'est pas d'une réalisation très difficile. L'Etat, les communes, les entreprises concédées, ont des travaux de longue haleine à faire exécuter; construction ou réfection de voies ferrées, de ports, de routes, de canaux, commandes de matériel. Il est possible d'aménager l'exécution des programmes de manière à les pousser plus activement dans les périodes de dépression que dans celles de prospérité; cette méthode fait apparaître sur le marché une demande de travail au moment où le chômage est au maximum, et l'Etat y trouve son compte parce que les travaux se font à un prix de revient moins élevé à ce moment-là. Mais ce n'est qu'une solution bien incomplète du problème.

Bien plus importante est l'organisation du placement. Le placement met en présence l'offre du travail et la demande; bien organisé, il réduit au minimum le temps que l'un et l'autre mettent à se rencontrer et à s'accorder; il diminue par conséquent le volume, à tout moment, des emplois inoccupés. Une bonne organisation du marché du travail rend le même genre de services qu'une bonne organisation du marché des valeurs mobilières, du marché du blé, du marché du fer, etc. Il y a des entreprises qui s'occupent du placement, ce sont les bureaux de placement payants; mais en fait les résultats obtenus par ces bureaux ont toujours été des plus médiocres; les bureaux de placement payants ne s'occupent en général que de catégories restreintes de travailleurs, notamment les domestiques, et leur fonctionnement donne lieu à de graves abus. Les syndicats professionnels, ouvriers et patronaux, ont cherché à mettre la main sur le placement; être les maîtres des institutions de placement dans une profession, ce serait pour les uns ou pour les autres un avantage sérieux, le moyen de tenir les voies qui mènent au marché du travail; pour le syndicat ouvrier, le moyen de ranger sous sa règle tous les ouvriers de la profession, pour le syndicat patronal, celui de ruiner l'autorité du syndicat ouvrier. Mais justement le fait que dans le placement syndical un intérêt de classe est en jeu, nuit à son développement.

Dans un certain nombre, et un nombre croissant de pays, une autre forme de placement a été inaugurée depuis les dix dernières années du XIX[e] siècle : le placement érigé en service public, mais le plus souvent avec la collaboration des représentants de la profession, employeurs et salariés. C'est le système dit paritaire, parce que la collaboration des intéressés avec l'administration chargée du placement s'exerce par l'intermédiaire d'une commission mixte, composée de représentants des employeurs et de représentants des salariés en nombre égal. Le mouvement qui s'est produit en ce sens est parti de la Prusse rhénane. Dès avant la guerre, l'Allemagne était couverte d'un réseau d'offices de placement fédérés entre eux, et il s'était ainsi constitué, dans chaque région industrielle, un véritable marché du travail; un office national de placement, créé en 1920, couronne le système.

En Angleterre, la loi du 20 septembre 1909 a créé des bourses du travail (*Labour exchanges*), qui sont des bureaux publics de placement fonctionnant sous le contrôle du ministère du Commerce. Les bureaux de chaque région sont rattachés à une fédération régionale, et les fédérations régionales elles-mêmes le sont à un *clearing-house* national, dont le siège est à Londres.

En France, la loi du 14 mars 1904 impose aux communes de plus de 10.000 habitants l'obligation d'instituer un bureau muni-

cipal de placement; mais, jusqu'en 1914, ces bureaux, ou n'avaient pas été institués, ou n'avaient qu'une activité médiocre. La situation du marché du travail, dans les premiers temps de la guerre, a conduit les pouvoirs publics à donner une vive impulsion aux offices publics de placement; il est sorti de là une organisation fondée sur le principe paritaire et qui, instituée d'abord par l'initiative du ministère du travail pour parer à la crise de chômage du début de la guerre, a été consacrée par la loi (loi du 2 février 1925 et règlement d'administration publique du 9 mars 1926). Elle comporte : dans chaque commune, un registre constatant les offres et demandes de travail et d'emploi; dans les villes d'au moins 10.000 habitants, un bureau municipal de placement; dans chaque département, un office départemental de placement [16].

L'organisation du placement est à la fois une mesure préventive et une mesure curative du chômage; elle tend à empêcher le chômage et à en abréger la durée. Mais le placement le mieux organisé ne peut que mettre en présence l'offre et la demande de travail; il n'a pas pour effet de créer des emplois nouveaux, il ne supprime pas le chômage en tant que celui-ci a pour cause un excès des offres de travail. Pendant le temps que dure le chômage il faut que le chômeur puisse subsister; il y a deux moyens de le faire subsister, l'assistance et l'assurance.

L'assistance est un pis aller; elle est démoralisante; donnée sans discernement, elle fonctionne comme un supplément de salaire pour toute une population ouvrière qui se laisse glisser à une demi-mendicité; elle perpétue de mauvaises conditions de travail. Il y a autour de chaque profession comme une frange de travailleurs médiocres qui vivent, partie du salaire insuffisant que leur donnent des emplois irréguliers, partie des subsides distribués par l'assistance publique ou privée. On a essayé de pallier le mal inhérent à l'assistance par l'organisation de travaux de secours; le chômeur n'est pas purement et simplement assisté; il est occupé

(16) Consulter sur le placement les rapports et discussions de l'*Association nationale pour la protection légale des travailleurs* (Les problèmes du chômage, 1910); les notices insérées au *Bulletin de l'Office du travail* sur les bureaux de placement public (1910); l'enquête internationale sur l'état du placement, résumée au même *Bulletin* (1913); les rapports et discussions du troisième congrès des offices publics de placement, tenu à Strasbourg en juillet 1920 (compte rendu dans le *Bulletin de l'Association française pour la lutte contre le chômage*, nos 41-42). La collection du *Bulletin du Ministère du Travail*, depuis 1914, permet de suivre ce qui a été fait en France dans l'ordre du placement public au cours de cette période.

à un travail dans des ateliers spéciaux et touche un salaire. C'est l'assistance par le travail, effort ingénieux, mais sans résultat utile. D'un groupe hétéroclite de chômeurs venus des professions les plus diverses il n'est pas possible de tirer une équipe ouvrière constituée pour un travail sérieux; le chômeur, hôte provisoire d'un atelier ou d'un chantier d'assistance par le travail, n'a pas le sentiment d'être un travailleur utile, et le travail fait dans de telles conditions n'a que la plus médiocre valeur économique et morale.

Comme pour la maladie et l'invalidité, l'assurance paraît plus propre à fournir une solution du problème. Mais, de toutes les assurances sociales, l'assurance-chômage est la plus difficile à instituer et, en tant qu'assurance publique et obligatoire, la plus dangereuse.

Une première source de difficultés vient de ce qu'il y a d'incertain et de complexe dans la notion du chômage. Le risque, objet de l'assurance, c'est le chômage involontaire de l'homme désireux et capable de travailler. Or, entre ce chômage assurable et le chômage qui a pour causes la négligence, le mauvais vouloir, l'incapacité professionnelle, pratiquement la distinction est assez malaisée. Le chômeur qui a quitté volontairement son emploi n'est pas nécessairement à exclure du bénéfice de l'assurance; il se peut qu'il ait eu des raisons légitimes de donner congé : par exemple, manquement de l'employeur à ses obligations, atteinte à la liberté politique ou à la dignité du salarié. Inversement, l'assurance ne doit pas toujours couvrir le salarié congédié. Dans chaque cas, il faut apprécier les circonstances et la nature du chômage. Une autre source de difficultés, c'est la fraude. Les allocations de l'assurance ne sont destinées qu'à faire vivre le chômeur pendant le temps qu'il cherche du travail sans en trouver; il faut un contrôle pour écarter ceux qui ne cherchent pas sincèrement du travail, qui refusent d'accepter le travail offert, et ici encore l'appréciation est nécessaire, dans chaque cas, du genre et des conditions de travail que le chômeur est tenu d'accepter sous peine de perdre le bénéfice de l'assurance. La fraude est un danger inhérent à toutes les sortes d'assurances, mais qui est ici plus pressant qu'ailleurs.

Si l'on veut instituer une assurance contre le chômage qui soit un service public et obligatoire, comme est par exemple l'assurance vieillesse-invalidité en France, un autre danger apparaît, qui est propre à l'assurance-chômage. Les salaires dépendent d'éléments multiples, et nous savons qu'ils varient nécessairement

avec l'ensemble de la situation économique. Il faut qu'ils s'adaptent à celle-ci; si une crise économique ou monétaire, si une concurrence nouvelle, si toute autre circonstance rend nécessaire une baisse du salaire réel ou nominal, plus tard se fera l'adaptation, plus la collectivité nationale en souffrira. Or, l'assurance-chômage, au moins lorsqu'elle est conçue selon un mode rigide, empêche ou retarde l'adaptation; elle permet aux ouvriers, entretenus par le fonds de chômage, de vivre un temps plus ou moins long aux dépens de la communauté, en se refusant à accepter les changements nécessaires, soit de profession, soit de lieu, soit de conditions de travail. Il en résulte, pour l'industrie nationale, des conséquences qui peuvent être graves et prolongées : perte de débouchés, recul devant la concurrence étrangère, etc., en même temps que, pour les finances publiques, une lourde charge. C'est l'histoire de l'Angleterre depuis la fin de la guerre.

Ces diverses causes expliquent que l'assurance contre le chômage soit moins développée que les autres catégories d'assurances sociales. Ce sont les syndicats professionnels ouvriers qui ont pris l'initiative d'une organisation des secours de chômage, organisation qui n'est pas toujours réglée d'ailleurs selon les stricts principes de l'assurance. En Angleterre et en Allemagne, l'initiative syndicale a obtenu des résultats notables. Ce qui fait la valeur de l'intervention des syndicats en cette matière, c'est l'importance déjà signalée du coefficient professionnel dans le risque de chômage. Le risque est fonction de la profession, de sorte que c'est dans le cadre professionnel que l'assurance doit se développer. En outre, le syndicat est le milieu où peut le mieux s'exercer le contrôle nécessaire sur les conditions d'obtention du bénéfice de l'assurance; les membres du syndicat se connaissent, connaissent les circonstances professionnelles du chômage, l'état du marché du travail, et leur propre intérêt, comme cotisants, est d'apporter au contrôle la rigueur indispensable.

Depuis le début du XX[e] siècle le système des subventions publiques, pour le service de l'assurance, aux syndicats ou autres associations ayant institué des allocations de chômage, a pris un assez grand développement. Ce sont deux villes françaises, Dijon et Limoges, qui ont les premières, en 1896, mis ce système en pratique, mais c'est le règlement adopté en 1900 par la ville de Gand qui a attiré l'attention du public et déclenché le mouvement. Dans un assez grand nombre de villes, le budget municipal paie aux syndicats ayant institué l'assurance-chômage des subventions dont le montant sert à majorer, dans une proportion déterminée, les allocations versées aux chômeurs. Ce système a pris une certaine extension, notamment en Belgique, en Suisse, en Alsace-Lorraine, aux Pays-Bas. Il y a aussi dans divers pays des subventions données par l'Etat. En France, la loi de finances du 22 avril 1905 a inauguré le système des subventions imputables sur le budget de l'Etat, et divers décrets, dont le premier est du 9 septembre 1905, ont déterminé les conditions d'emploi des crédits votés pour cet objet. Dès les premières semaines de la guerre, un fonds national de chômage a été institué, qui a distribué des subventions importantes, soit aux organisations prévues par les dispositions antérieures, soit aux fonds de chômage créés par les municipalités et les départements. La guerre a, d'une façon générale et même dans les pays neutres, donné de l'impulsion à la pratique des subventions en matière de chômage.

L'Angleterre est le premier pays qui ait institué l'assurance obligatoire contre le chômage (loi du 16 décembre 1911). Limitée d'abord à un petit nombre de catégories de travailleurs, l'assurance a été étendue en 1920 à tous les ouvriers assujettis à la loi sur l'assurance-maladie, c'est-à-dire, à la plus grande partie des salariés. Les ressources de l'assurance sont constituées par la cotisation ouvrière et la cotisation patronale, auxquelles s'ajoute un versement de l'Etat. C'est une vaste expérience qui englobe une douzaine de millions de travailleurs; elle n'a pas été favorable. On sait quelle est l'intensité du chômage en Angleterre, combien ce pays a peine à retrouver son équilibre industriel et quelle charge les indemnités de chômage sont pour ses finances. L'assurance-chômage alimente le chômage en retardant les adaptations nécessaires; elle fait peser sur le contribuable, si l'on tient compte du cumul des secours donnés par les autorités locales, en vertu des *poor-laws*, avec les indemnités payées par l'Etat, des charges comprises entre 60 et 80 millions de livres par an, et qui ont même atteint jusqu'à 100 millions de livres [17].

Quelques pays ont adopté le système de l'assurance-chômage obligatoire et l'ont érigé en service public : l'Italie (1919); l'Autriche (1920); la Bulgarie (1924); la Pologne (1924). En France, la commission du Sénat, chargée d'examiner le projet de loi sur les assurances sociales déposé par le Gouvernement en 1921

(17) Colson, *L'assurance contre le chômage* (*Rev. pol. et parl.*, 1926). Cf. Marlin, *Le chômage involontaire et la législation anglaise* (thèse Paris, 1924). Dans le *Bulletin du Ministère du Travail* de 1924, on trouvera une notice sur l'organisation, le fonctionnement et les résutats de l'assurance-chômage en Grande-Bretagne.

et voté par la Chambre en 1924, y a introduit le risque de chômage, que ne prévoyaient ni le projet originaire ni le texte voté par la Chambre; mais ce nouveau texte n'a pas encore subi l'épreuve de la discussion publique.

La première Conférence internationale du travail, tenue en vertu du pacte de la Société des Nations, à Washington (octobre-novembre 1919), avait à son ordre du jour la question du chômage; elle a adopté un projet de convention et deux recommandations; une des recommandations est relative à l'organisation, dans chacun des pays adhérents, d'un système effectif d'assurance contre le chômage, soit au moyen d'une institution gouvernementale d'assurance, soit par l'allocation de subventions aux associations qui prévoient l'indemnité de chômage. Le projet de convention est beaucoup plus modeste : il se borne à prévoir la communication régulière, au B. I. T., de toutes les informations disponibles concernant le chômage et l'organisation de bureaux publics de placement. La France a ratifié cette convention (loi du 6 août 1925) [18].

(18) Ouvrages et publications périodiques à consulter sur la question du chômage : Max Lazard, *Le chômage et la profession* (thèse Paris, 1909); de Lavergne et Paul Henry, *Le chômage* (1910); Association pour la protection légale des travailleurs, *Les problèmes du chômage* (1919); Beveridge, *Unemployment, a problem of industry* (Londres, 1909); Frédérick C. Mills, *Contemporary theories of unemployment and of unemployment relief* (Columbia University, *Studies in history, économics and public law*, vol. LXXIX, 1917); L. Guéneau, *Les dernières crises de chômage et la question de l'assurance obligatoire* (Paris, 1924). Il a été fondé, en 1910, une Association internationale pour la lutte contre le chômage, qui a publié jusqu'en 1914 un bulletin trimestriel; l'Association française pour la lutte contre le chômage, membre de l'Association internationale, publie un bulletin intitulé *Les Documents du travail*.

TABLE DES MATIÈRES

LIVRE IV

Les relations économiques internationales.

LIVRE V

La répartition des biens.

LIVRE VI

Les finances publiques.

LIVRE VII

Les questions sociales.

INDEX ALPHABÉTIQUE

13.721. — Bordeaux, Imprimerie Cadoret, 17, rue Poquelin-Molière. — 1927.

This book is due two weeks from the last date stamped below, and if not returned at or before that time a fine of five cents a day will be incurred.

10Apr'47		

This book is due two weeks from the last date stamped below, and if not returned at or before that time a fine of five cents a day will be incurred.

END OF
TITLE